

# La 4T bajo la lupa, balance del sexenio y perspectivas de futuro.

Castillo Romero, Nadia Eslinda

2024

---

<https://hdl.handle.net/20.500.11777/6120>

<http://repositorio.iberopuebla.mx/licencia.pdf>

# La 4T bajo la lupa

Balance de sexenio  
y perspectivas de futuro

COORDINADORES

NADIA ESLINDA CASTILLO ROMERO

ROBERTO IGNACIO ALONSO MUÑOZ

# CUA DER NOS

DE INVESTIGACIÓN

25



UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA PUEBLA  
Biblioteca Interactiva Pedro Arrupe SJ  
Centro de Recursos para el Aprendizaje y la Investigación

*La 4T bajo la lupa: balance de sexenio y perspectivas de futuro* / coordinadores: Nadia Castillo, Roberto Alonso; presentación Mario Ernesto Patrón Sánchez; [autorías]: Roberto Alonso Muñoz, María del Rosario Arrambide González, Julio César Ávalos Huerta, Miguel Calderón Chelius, Enrique Cárdenas Sánchez, Miguel Ángel Corona Jiménez, Shanik Amira David George, Lorena Yazmín García Mendoza, Simón Alejandro Hernández León, María Eugenia Ibararán Viniegra, Diana Jaramillo, María Elvia Laija Olmedo, Itzel López Nájera, Gabriel Mendoza Zárate, Nathaly Rodríguez Sánchez, Jesús Joaquín Sánchez Cedillo, René Valdiviezo Sandoval, Israel Velázquez G., Guillermo Yrizar Barbosa.

San Andrés Cholula, Puebla, México: Universidad Iberoamericana Puebla, 2024.

Cuadernos de investigación; 25

1. López Obrador, Andrés Manuel, 1953- 2. Cambio social - México - Historia - Siglo XXI. 3. México - Política y gobierno - 2018- 4. México - Condiciones económicas - 2018- 5. México - Condiciones sociales - 2018- 6. Movimiento Regeneración Nacional (México). I. Castillo Romero, Nadia Eslinda, editora. II. Alonso Muñoz, Roberto Ignacio, editor. III. Universidad Iberoamericana Puebla, entidad editora.

(LC) JL 1281 C83.2024

(Clasificación Dewey) 320.972

ISBN (volumen): 978-607-8587-87-2

ISBN (obra completa): 978-607-8587-41-4

Cuaderno del Departamento de Ciencias Sociales  
Primera edición, 2024

DR © Universidad Iberoamericana Puebla  
Blvd. Niño Poblano 2901, Reserva Territorial Atlixcáyotl,  
San Andrés Cholula, Puebla, México. CP 72820  
libros@iberopuebla.mx

Impreso en México  
Printed in Mexico

## ÍNDICE

### PRESENTACIÓN

*Mario Ernesto Patrón Sánchez*

[5]

### INTRODUCCIÓN

*Nadia Eslinda Castillo Romero y Roberto Ignacio Alonso Muñoz*

[7]

**HACIA UN NUEVO MODELO ECONÓMICO,  
CON ESTADO SOCIAL E INVERSOR**  
*Miguel Ángel Corona Jiménez, Juan Carlos Domínguez Vergara,  
René Valdiviezo Sandoval*

[13]

**QUÉ TANTO ES TANTITO: LA POLÍTICA SOCIAL Y SALARIAL  
DEL GOBIERNO DE LÓPEZ OBRADOR**

*Miguel Calderón Chelius y Mar Estrada Jiménez*

[25]

**CONSECUENCIAS DE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD MILITARIZADA EN  
LA CUARTA TRANSFORMACIÓN**

*Alexia Martínez Montalban y Tadeo Luna de la Mora*

[39]

**LA POLÍTICA ENERGÉTICA ACTUAL Y LOS RETOS QUE ENFRENTA**

*Enrique Cárdenas y María Eugenia Ibararán*

[53]

**POLÍTICA DE CIENCIAS, HUMANIDADES, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN  
DE LA 4T: ANÁLISIS DE LA DEMARCACIÓN DE POLÍTICAS  
Y ACTORES ANTAGÓNICOS**

*Itzel López Nájera y Nathaly Rodríguez Sánchez*

[65]

**SOBRE LOS COMIENZOS DE LA NUEVA ESCUELA MEXICANA:  
NOTAS PARA UN BALANCE**

*Lorena Yazmín García Mendoza e Itzel López Nájera*

[82]

**DATOS SOBRE CULTURA, CUARTA TRANSFORMACIÓN***Diana Jaramillo, Israel Velázquez*

[98]

**ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR Y EL PAPEL DE MÉXICO****EN EL MUNDO: UNA POLÍTICA EXTERIOR REACTIVA***Elvia Laija, José Luis García*

[109]

**LA 4T ANTE LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL EN MÉXICO (2018-2024).****¿OPCIONES A UN CALLEJÓN SIN SALIDA?***Guillermo Yrizar Barbosa, Elena Ayala Galí*

[120]

**CUANDO DESPERTAMOS, ELLOS TODAVÍA NO ESTABAN:****CRISIS FORENSE E INSTITUCIONAL EN EL CONTEXTO****DE LA DESAPARICIÓN EN MÉXICO (2018-2024)***Jesús Joaquín Sánchez Cedillo, Simón A. Hernández León*

[135]

**LA INEFICACIA INSTITUCIONAL FRENTE AL AGRAVAMIENTO DE LA VIOLENCIA****DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES DURANTE LA 4T***María del Rosario Arrambide González, Shanik Amira David George,**Ana Laura Gamboa Muñoz*

[153]

**LA POLÍTICA HACIA LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN LA CUARTA****TRANSFORMACIÓN: MÁS EXPECTATIVAS QUE REALIDADES***Gabriel Mendoza Zárate, Julio Cesar Ávalos Huerta*

[167]

**EROSIÓN DEMOCRÁTICA BAJO LA 4T: DEBILITAMIENTO****DE CONTRAPESOS A TRAVÉS DE LA DESINSTITUCIONALIZACIÓN***Roberto Ignacio Alonso Muñoz*

[179]

**Autoras y Autores**

[198]

**PRESENTACIÓN**

El primero de diciembre de 2018, Andrés Manuel López Obrador iniciaba su cargo como presidente de la República en medio de un clima de alta polarización social y con importantes tensiones políticas y sociales heredadas de los sexenios anteriores. No obstante, con su llegada a la silla presidencial y gracias a los amplios márgenes de legitimidad de los que gozaba —derivados de su larga lucha opositora y de su contundente victoria en las urnas—, la materialización de una nueva alternancia en el país a cargo de un gobierno autoproclamado como progresista, abanderado por la izquierda, levantó altas expectativas sociales.

Seis años después, culmina un mandato cuyo balance está marcado por luces y sombras de alto contraste que dificultan la labor de ponderar con la mayor objetividad posible este sexenio, sin duda, histórico. El espectro de estos claroscuros abarca desde avances plausibles en la inclusión de diversas agendas en materia de derechos humanos, especialmente derechos económicos y sociales, o la inesperada estabilidad económica del país durante la mayor parte de un sexenio al que le tocó atravesar una crisis económica global provocada por la pandemia de COVID-19; hasta notables retrocesos en materia de seguridad ciudadana y calidad democrática, para decirlo brevemente. En su tramo final, este gobierno cierra en medio de un clima de preocupación por las implicaciones políticas, sociales y económicas de una cascada de reformas que han convulsionado el entorno y deja a la primera presidenta de nuestro país márgenes muy estrechos de maniobra.

Frente a este panorama de tensión e incertidumbre, nuestra identidad universitaria, que reivindica una excelencia académica entendida como pertinencia social, nos invita nuevamente a reunir las voces de nuestras y nuestros investigadores de los departamentos de Ciencias Sociales y de Humanidades para delinear las rutas de un análisis crítico e integral que ayuden al lector a iluminar sus valoraciones sobre la actualidad de nuestro país ante la coyuntura de este cambio de gobierno.

Como en cada una de sus ediciones, los Cuadernos de Investigación *4T bajo la lupa*, buscan ser una voz crítica y responsable que aporte un balance ponderado sobre el ejercicio de gobierno de la llamada Cuarta Transformación. Tal como en 2021 presentamos un balance a mitad de sexenio, y para 2023 presentamos un balance sobre el papel de la oposición, en esta ocasión elaboramos un balance global de lo ocurrido en los últimos seis años en la vida pública de nuestro país, así como una prospectiva de lo que podemos esperar de la nueva administración, que ha prometido dar continuidad a la 4T.

Estos cuadernos buscan evitar decantarse hacia alguno de los bandos que han hegemonizado el escenario de la opinión pública nacional estos seis últimos años, caracterizados por la parcialidad y la simplificación de la realidad nacional, para ofrecer un ejercicio analítico riguroso en el que coinciden miradas diversas, interdis-

ciplinares y transversales, que permiten construir un ejercicio plural que abarca diversos ámbitos de acción del gobierno. Así, en las siguientes páginas, el lector podrá encontrar un balance general y prospectivo de la 4T, hasta este punto que aborda el modelo económico y las políticas en materia social y salarial que han sido insignia de esta administración; asimismo, la política energética sostenida frente a un escenario medioambiental cada vez más complejo y la política internacional de México en un conflictivo contexto global; un primer vistazo a la incipiente implementación de la Nueva Escuela Mexicana, así como a la política de ciencias, humanidades, tecnología e innovación en un clima de incertidumbre; una revisión crítica a la política cultural del país; las condiciones regresivas en materia de derechos humanos en aspectos graves como la política migratoria, la militarización de la seguridad pública, el contexto de desapariciones y la violencia de género, todas ellas encuadradas en una crisis de violencia sin precedentes; los claroscuros de la relación de la 4T con los pueblos indígenas y, finalmente, la erosión democrática como una de las dimensiones de mayor preocupación en los últimos años del sexenio.

Con este cúmulo de aproximaciones, la Universidad Iberoamericana Puebla reitera su invitación no sólo a la lectura crítica de nuestro tiempo —actitud ciudadana siempre imprescindible—, sino a la suma de esfuerzos desde los distintos sectores que conforman nuestra sociedad para seguir fortaleciendo un diálogo continuo y responsable con las autoridades e instituciones, lo mismo que con la sociedad civil y, de manera especial, con los grupos que históricamente han padecido las desigualdades estructurales y las violencias propias del sistema de organización social, política y económica dominante.

Con ello también reafirmamos nuestra convicción de que la condición de posibilidad básica para la incidencia universitaria es perseverar en el diálogo; es decir, en el ejercicio de la mirada, la palabra y la escucha como medios privilegiados de conocimiento de la realidad, desde lo cual se nutren y son posibles todas las diversas y numerosas tareas universitarias. Sirvan estos cuadernos como una invitación a continuar el diálogo crítico y plural, y para articular esfuerzos en pos de la exigibilidad, concreción y protección del derecho de todas y todos a vivir dignamente, como una agenda irrenunciable y urgente de cara al próximo sexenio en el marco de una realidad histórica caracterizada por desafíos múltiples y complejos.

MARIO ERNESTO PATRÓN SÁNCHEZ  
Rector

## INTRODUCCIÓN

Nadia Eslinda Castillo Romero y Roberto Ignacio Alonso Muñoz

El texto introductorio de esta obra se escribió en el que podría pasar a la historia como el mes más intenso del sexenio: septiembre de 2024, el último. Tal tensión se vivió en dicho mes que plumas afines al obradorismo llegaron a hablar del fracaso de la política, la traición de principios, una oportunidad perdida, un error político, un despropósito, del culto al caudillo, de retroceso democrático y de que todo se vale. En aquellos días, la mayoría calificada alcanzada en la Cámara de Diputados, según el resultado de las urnas y las reglas del juego existentes para el reparto de las candidaturas de representación proporcional, aprobó el dictamen de reforma constitucional en materia del Poder Judicial, minuta que recibió también el aval de una mayoría calificada en el Senado de la República que, en cambio, no fue producto de la votación popular, sino de prácticas políticas cuestionables, esas que, se supone, habían quedado desterradas o, cuando menos, en un baúl de tristes y condenables recuerdos. El asunto no quedó allí, sino que apenas en un día, más de la mitad de los congresos locales dieron igualmente su aprobación con nulos debates y prisa de sobra. Todo esto, a escasos días de la toma de posesión de Claudia Sheinbaum Pardo como presidenta de la República, y a pesar de su llamado inicial a un debate mesurado en torno al tema.

Por lo que toca a la forma, el proceso legislativo que se siguió no sólo representó el epílogo de un sexenio, sino el prólogo de un gobierno que, no habiendo empezado aún, heredaba ya una agenda de reformas mayores y, con ella, un ambiente de inestabilidad política e incluso económica. Por lo que hace al contenido, la reforma en comento supone un salto al vacío para la institucionalidad del Poder Judicial. No sólo no ofrece garantías para la resolución de los problemas que dice atender, sino que la evidencia al alcance indica que dichos problemas se agravarán y, con seguridad, traerán consigo otros, como el de la politización de la justicia por diseño, en perjuicio de la independencia judicial y el respeto a los derechos humanos.

No formando parte de las reflexiones de este volumen, el episodio de la reforma judicial es a todas luces un parteaguas del proceso de cambio político que arrancó en 2018, cuya configuración como cambio de régimen está por terminar de descifrarse. En todo caso, y como lo muestran los trabajos que siguen a esta introducción, los elementos que lo podrían acreditar están sobre la mesa.

*La 4T bajo la lupa. Balance de sexenio y perspectivas de futuro*, cierra un ejercicio colectivo de tres tiempos anidado en el Departamento de Ciencias Sociales, encaminado a analizar críticamente el momento político actual desde la asunción de la realidad nacional como la gran asignatura de la universidad (Ellacuría, 1976). En un primer momento, hicimos una revisión preliminar del sexenio a la mitad de éste enfocando diferentes nudos problemáticos (Alonso *et al.*, 2021), mientras que, en un segundo momento, procedimos a discutir las oposiciones políticas y las resistencias sociales al proyecto político que se ha reivindicado como la Cuarta Transformación (Mendoza, 2023).

La obra la integran 13 artículos de 26 autoras y autores de diferentes espacios académicos de la Universidad Iberoamericana Puebla: el Departamento de Ciencias Sociales —de donde proviene la mayoría—, el Departamento de Humanidades, el Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría,

S.J., y la Dirección de Investigación y Posgrado; un autor participó en esta obra como colaborador externo. Si bien la totalidad de los artículos no fue escrita en coautoría, 12 de los 13 trabajos fueron resultado de abordajes conjuntos que requirieron diálogos y acuerdos previos, lo que representa un valor adicional de este proyecto.

La pluralidad de voces que apela a un balance con el mismo talante fue estructurada de la siguiente manera. Primero, se presentan ocho análisis de políticas particulares llevadas a cabo entre 2018 y 2024, sobre las cuales se pone la lupa: la económica; la social, vinculada de manera importante a la salarial; la de seguridad; la energética; la de ciencias, humanidades, tecnología e innovación; la educativa; la de cultura; y la exterior. En segundo lugar, el presente volumen desplaza la lupa hacia cuatro problemáticas acuciantes: la migración, la desaparición de personas, la violencia contra las mujeres y los pueblos indígenas. Por último, se coloca la lupa en la esfera institucional, con el fin de analizar en el esquema de pesos y contrapesos signos de un proceso de erosión democrática. En cada uno de los trabajos, las autoras y los autores hacen un diagnóstico del asunto en cuestión, proceden a realizar un balance de las acciones gubernamentales en la materia y presentan algunas perspectivas de futuro, encaminadas a ubicar los retos que quedan para los años siguientes.

En “Hacia un nuevo modelo económico, con Estado social e inversor”, Corona, Domínguez y Valdiviezo plantean una evaluación de la política económica con una mirada de largo plazo desde la óptica de la economía política, esto es —explican sus autores—, identificando las fuerzas económicas con sus intereses y su praxis política. Considerando los objetivos que perseguía, los autores concluyen que la política económica del sexenio obradorista ha modificado el modelo de crecimiento económico, orientándolo por criterios sociales establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo. “Con ese propósito se dirigió a recuperar el liderazgo del Estado en sectores clave de la economía rescatando las empresas públicas, pero ha sido más un Estado social que inversor, con los respectivos costos [...] en términos de menor crecimiento, que ha evitado la confrontación con los grupos de poder económico de oposición, haciendo a un lado una reforma fiscal integral.” Desde la lente de la economía política, sostienen, nos encontramos ante “un intento por modernizar el capitalismo mexicano para contribuir a una social democracia en ciernes”.

En “Qué tanto es tantito: la política social y salarial del gobierno de López Obrador”, Calderón y Estrada analizan el contexto general del país en los últimos años, incluyendo la pandemia de COVID-19, para situar allí las medidas impulsadas por la administración obradorista en el terreno del bienestar social y laboral. Asimismo, con base en la data reunida en torno a ingreso y condiciones de empleo, y a la evolución de la pobreza desde dos fuentes distintas, razonan que, en estos ámbitos, la política ha sido exitosa, habiendo un impacto positivo y medible en el ingreso de las personas trabajadoras y en la disminución de la pobreza. Con todo, señalan, “lo que se ha hecho está muy lejos de consolidar un régimen de bienestar. Hay avances significativos, pero también deudas evidentes en la política social”, particularmente y si se le mira con amplitud, en la órbita de la salud y de la educación.

En “Consecuencias de las políticas de seguridad militarizada en la Cuarta Transformación”, Martínez y Luna expresan su preocupación en torno a la profundización, el fortalecimiento y la ampliación de las funciones de las Fuerzas Armadas en el sexenio en análisis, lo que ha ocurrido bajo el halo de una narrativa que no sólo enaltece a estas corporaciones, sino que intenta negar la sistemática violación a derechos humanos en el país. Con este telón de fondo, dan cuenta del proceso de militarización que ha acompañado al gobierno de la llamada Cuarta Transformación, enfocándose en grupos específicos de la población: mujeres, personas indígenas, personas migrantes y jóvenes, con la finalidad de identificar los impactos diferenciados de este proceso en cada

caso en materia de derechos humanos. Frente a un nuevo sexenio en el que la lógica militar parece permanecer, afirman que “la militarización ha disminuido la capacidad estatal de proveer seguridad y orden [...], y en su lugar, ha llevado al aumento de la violencia, la represión, la criminalización y la violación sistemática de derechos humanos, afectando desproporcionalmente a personas por las que atraviesan distintas vulnerabilidades”.

En “La política energética actual y los retos que enfrenta”, Cárdenas e Ibararán examinan el desarrollo de la política energética y posibles caminos a seguir respecto a las dos empresas del Estado mexicano, así como con los actores privados del sector, desde la claridad de que el sector energético es crucial para el crecimiento económico de cualquier país, pudiendo fungir como acelerador o freno de la actividad económica. Adicionalmente, este trabajo analiza también los efectos sociales, ambientales, de seguridad y en las finanzas públicas del modelo de desarrollo que se ha seguido. “México —argumentan la autora y el autor— ha dejado de ser un país petrolero relevante a nivel mundial, pero sigue teniendo un gran potencial energético. Para explotar ese potencial, queda claro que es fundamental atraer inversión al sector para incrementar la producción de energía, que además debe ser limpia y de bajo costo, aprovechando el potencial solar y eólico con que cuenta el país. Esto permitirá también encaminar al país hacia la seguridad energética, donde no dependa de un único socio comercial o de un tipo específico de energía para cubrir su demanda”.

En “Política de ciencias, humanidades, tecnología e innovación de la 4T: análisis de la demarcación de políticas y actores antagónicos”, López y Rodríguez proponen un análisis del discurso en torno a la justificación y operación de la política referida en el título de este trabajo. En su análisis, que toma como punto de partida cuatro premisas —la lectura desarrollista que atraviesa a los sistemas de ciencia, tecnología e innovación en la región latinoamericana; la toma de distancia del gobierno obradorista respecto de las políticas de los sexenios previos; el uso denostativo del significante neoliberalismo para marcar dicha frontera; y la ausencia de matices en perjuicio de posturas articuladas como conjuntos antagónicos—, las autoras estudian la argumentación de la autoproclamada Cuarta Transformación en la modificación de la política respectiva y revisan data del Consejo Mexicano de Estudios de Posgrado para apuntar que “los fondos públicos apenas alcanzaban 3% de los programas de posgrado de universidades privadas”, por lo que “este empeño en presentarlas como espacios sostenidos por fondos públicos obedecería más bien a la necesidad de hacer concordar las cifras con la narrativa gubernamental de la transformación.” La ausencia de matices —dicen las autoras— responde a una ecuación que “desconoce apuestas alternativas sobre la finalidad del conocimiento que también se gesta en IES privadas”.

En “Sobre los comienzos de la Nueva Escuela Mexicana: notas para un balance”, García y López reflexionan sobre el enfoque del nuevo marco que orienta la política educativa y dos acciones específicas: el Programa Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez y los nuevos libros de texto gratuitos. Con la mirada puesta en ampliar la discusión y barruntar nuevos horizontes, ambas autoras señalan que la Nueva Escuela Mexicana “llegó con el discurso de lo nuevo como si lo nuevo fuera lo verdadero, lo legítimo, lo bueno, lo actual, aunque esta dirección no estuvo exenta de tensiones, contradicciones, pugnas y ambigüedades. En este sentido, es importante poner en sospecha la mirada y el lenguaje salvacionista que ha empleado la retórica de este gobierno.” Si bien, arguyen, es todavía poco el tiempo que la Nueva Escuela Mexicana lleva en marcha, esta reforma “provocó que grupos diversos de la población se expresaran y manifestaran sus sentires, malestares e inconformidades. Consideramos que esta participación social e involucramiento, a pesar de ser incipiente y mayormente desde un lugar de disputa y pugnas, es necesaria porque la educación es un objeto de interés público y la dimensión conflictiva produce efectos democratizantes, en donde la arena pública se abre a la discusión con diversas posturas”.

En “Datos sobre cultura, Cuarta Transformación”, Jaramillo y Velázquez parten de la centralidad que ocupó el concepto de cultura en el gobierno obradorista: “La cultura, que venía entendiéndose derivada y dependiente del entorno global, se orientó hacia el nacionalismo e institucionalidad partidista, a ser el sustento para legitimar un nuevo gobierno con énfasis en la subordinación económica y administrativa de todas las instancias gubernamentales en pos de un metadiscurso: la reducción de las desigualdades sociales.” Sobre esta afirmación, se proponen mostrar algunos de los ejes que vertebran la relación entre el poder político y la sociedad con respecto de la cultura, así como una exposición de la evolución de la política cultural. Hecho este recorrido, indican que el discurso oficial “vira sobre la protección al folclor, a los artistas y artesanos que lo producen, a las tradiciones y costumbres y lenguas tan diversas de las diferentes regiones de los 32 estados que conforman México; en la oposición a la continuidad histórica, los privilegios y la jerarquía académica; hace énfasis en la conservación del patrimonio cultural tangible e intangible, pero no ha sido claro en la emisión de un proyecto que fije metas y objetivos, así como los presupuestos a planes de largo, mediano y corto plazo”.

En “Andrés Manuel López Obrador y el papel de México en el mundo: una política exterior reactiva”, Laija y García apuntan que esta política se ubicó en un plano secundario, mostrando con esto una indiferencia hacia los temas internacionales y la ausencia de un diseño estratégico en este ámbito, lo que terminó afectando los intereses de México a nivel global. Su análisis toma como base las primeras referencias a los temas de política exterior en la campaña de 2018, el diseño del Plan Nacional de Desarrollo y la toma de posesión de López Obrador como presidente de México, contrastándolos con algunos de los momentos más emblemáticos en la relación con América del Norte, América Latina y Europa. En suma, aseveran la autora y el autor, se trató de “una política exterior casuística, poco articulada y rijosa, es decir, no responde a una estrategia definida que refleje los intereses de México en el mundo y sí evidencia un manejo desaseado y poco profesional”.

En “La 4T ante la migración internacional en México (2018-2024): ¿opciones a un callejón sin salida?”, Yrizar y Ayala ofrecen un balance enfocado en las políticas, los discursos y las acciones gubernamentales más relevantes asociadas al fenómeno de la migración internacional, con la aspiración de contribuir al debate que se ha enmarcado en diversos espacios de la sociedad civil y la academia en torno a si nos encontramos ante un callejón sin salida. El autor y la autora concluyen que la llamada Cuarta Transformación tiene una deuda pendiente con las personas en movilidad humana transnacional. Recuperando episodios trágicos en los que se ha visto afectada, incluso fatalmente, la población migrante que pasa por México, advierten que el panorama nacional e internacional es complejo y desesperanzador en la búsqueda de luces para, siquiera, alumbrar el callejón; acaso parece positiva la búsqueda de coordinación interinstitucional. Sin embargo, subrayan, “la migración internacional como proceso social y multidimensional continuará, México no puede mantenerse indolente”.

En “Cuando despertamos, ellos todavía no estaban: crisis forense e institucional en el contexto de la desaparición en México (2018-2024)”, Sánchez y Hernández se detienen en, quizá, uno de los mayores desafíos para el proyecto político de la Cuarta Transformación, uno frente al que la legitimidad presidencial y las expectativas de un cambio profundo, rápidamente se desvanecieron, y ante el que el gobierno, desde la tribuna presidencial, ha respondido con cerrazón, descalificación, una narrativa maniquea, simplificación en el análisis e incluso improvisación. En su trabajo, los autores brindan un contexto de las desapariciones en México en el sexenio obradorista, enmarcan la crisis forense y la falta de registros que existe en el país, hacen un alto para aproximarse al desempeño de la titularidad de la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas, problematizan sobre cómo se ha

impuesto la política sobre los derechos y terminan proyectando las cuentas pendientes en materia de búsqueda de personas, poniendo de relieve que el problema de la desaparición de personas sigue siendo una agenda pendiente que debe atenderse de forma transversal como política de Estado.

En “La ineficacia institucional frente al agravamiento de la violencia de género contra las mujeres durante la 4T”, Arrambide, David y Gamboa evalúan la acción institucional frente a la violencia de género dirigida contra las mujeres en los últimos seis años, al tiempo que analizan indicadores de violencia contra las mujeres y proponen perspectivas de reorientación de ciertas políticas desde la puesta en el centro de la atención institucional a las víctimas, a la luz de marcos teóricos en materia de derechos humanos y perspectiva de género, como las teorías feministas. A decir de las autoras, los datos confirman que la violencia de género “se ha agravado en este sexenio, considerando que en México siete de cada 10 mujeres mayores de 15 años, han sufrido algún tipo o modalidad de violencia.” Colocando sobre la mesa de discusión la propia data oficial, las autoras coinciden en que “es importante reconocer las exigencias del movimiento feminista, que desde distintas apuestas y lugares de enunciación, se han mantenido y fortalecido autónomamente durante este sexenio.” Frente al contexto descrito, sostienen que resulta imprescindible que el gobierno entrante reconozca las necesidades interseccionales de las víctimas, se evite la revictimización y se fortalezcan las instituciones que atienden este tipo de violencia, amén de evaluar o redirigir de manera sistémica, las acciones estatales analizadas.

En “La política hacia los pueblos indígenas en la Cuarta Transformación: más expectativas que realidades”, Mendoza y Ávalos señalan con puntualidad que en el sexenio de la autodenominada Cuarta Transformación, es posible observar “contradicciones entre una retórica cargada de reivindicaciones a favor de los pueblos originarios y una serie de políticas de limitado impacto en la realidad comunitaria.” La intervención gubernamental, cuando la ha habido, ha sido de corte asistencialista o unilateral, ajena al reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos de derechos y al reconocimiento de su derecho a la libre determinación, autonomía y autogobierno. En las postrimerías del sexenio, el presidente alcanzó a presentar una iniciativa en esta dirección, sin embargo, su votación a favor durante los últimos días del sexenio no estuvo exenta de críticas. Así como inician, estos autores finalizan su trabajo destacando que una “verdadera transformación para el bienestar de estos pueblos vendrá no sólo de la entrega de recursos, sino de un reconocimiento genuino de su autonomía y participación en las decisiones que les conciernen.” “Frente al nuevo gobierno —resaltan—, advertimos sobre la crucial importancia de consultar a las comunidades y pueblos respetando con la máxima atención los estándares internacionales para el ejercicio del derecho a la consulta previa, libre, informada y de buena fe que no excluya las voces críticas frente a los proyectos gubernamentales”.

Finalmente, en “Erosión democrática bajo la 4T: debilitamiento de contrapesos a través de la desinstitucionalización”, Alonso problematiza la salud de la democracia mexicana en el marco del avance de las autocracias a nivel mundial y a partir de la estrategia de desinstitucionalización que el gobierno obradorista, particularmente el propio presidente de la República, acometió en contra de instituciones democráticas que forman parte del sistema de pesos y contrapesos edificado en las últimas décadas en México. “De fondo, lo que parece subyacer (en el proceso de erosión de las instituciones) es un viejo debate entre dos modelos de democracia: el de la soberanía popular y el mandato de las urnas, y el de las leyes e instituciones como restricción al poder político; un falso dilema que con seguridad acompañará al sexenio del segundo piso de la Cuarta Transformación. En este marco, lo razonable no sería optar por uno de estos polos en detrimento del otro, sino no escatimar en los esfuerzos por lograr una tensa pero creativa relación entre ambos extremos, a la

manera de la construcción de un proyecto con fuerte asidero y alcance social que no desestime ni vulnere las conquistas liberales, sino al contrario, que encuentre piso firme en ellas para cimentar instituciones eficaces en la garantía de derechos sociales”.

Nos encontramos, con seguridad, ante uno de los momentos políticos más desafiantes en nuestro país. La legitimidad de las urnas, en 2018 y 2024, es indiscutible, pero ello no representa —o no debería representar— un blindaje absoluto de los gobiernos emanados en cada elección. Por el contrario, una revisión crítica de éstos es indispensable para advertir sus aciertos, sus carencias y sus posibles errores. En tal sentido, esta obra aspira a mantener abiertos el debate y el diálogo necesarios para atender y superar los graves problemas que enfrentamos como comunidad política, los propios y los que, sin ser exclusivos de nuestra realidad, la condicionan ineludiblemente. Confiamos en que la lectura y discusión de estos trabajos permita mirar con cierta distancia los años recientes y proyectar con responsabilidad los años por venir.

#### Referencias

- Alonso, R. (coord.) (2022). *La 4T bajo la lupa. Balance preliminar del gobierno de Andrés Manuel López Obrador, 2018-2021*. San Andrés Cholula: Universidad Iberoamericana Puebla.
- Ellacuría, I. (1999). *Escritos universitarios*. San Salvador: UCA Editores.
- Mendoza, G. (coord.) (2023). *La 4T bajo la lupa. Análisis de oposiciones políticas y resistencias sociales en México, 2018-2022*. San Andrés Cholula: Universidad Iberoamericana Puebla.

## HACIA UN NUEVO MODELO ECONÓMICO, CON ESTADO SOCIAL E INVERSOR<sup>1</sup>

Miguel Ángel Corona Jiménez, Juan Carlos Domínguez Vergara,  
René Valdiviezo Sandoval

#### Introducción

Evaluar la política económica del gobierno federal, a pocos meses de su cierre, no es un trabajo fácil y sencillo, máxime cuando se trata de un gobernante de un partido reciente, autodenominado de izquierda, y que se pronunció desde su campaña por cambiar el modelo económico, prevaleciente durante 36 años de su arribo al poder, por otro con justicia social. Con esta reserva puede hacerse una evaluación del sexenio desde una perspectiva de mediano plazo, aunque lo más pertinente y justo sería en una perspectiva de largo plazo, con un enfoque de desarrollo, por las medidas que ha tomado. Metodológicamente, esta visión requiere tomar más años, por lo menos 10, pero al no ser posible por el momento, se intentará hacer la evaluación con enfoque en el sexenio y con una mirada de largo aliento, considerando la información disponible.

Adicionalmente, desde el trabajo previo que revisó el primer trienio, se optó por una observación analítica de la realidad económica desde la óptica de la economía política; visión que prevalecerá en esta versión más extensa, porque sostenemos que la mejor manera de entender la realidad en la economía mexicana es identificando a las fuerzas económicas con sus intereses y su praxis política; tal como lo hace notar el informe de Oxfam 2024: “la economía es política”.

Lo anterior implica que el grupo en el poder político tratará de implementar su proyecto económico y acompañarlo de los cambios estructurales e institucionales necesarios para ejercer su hegemonía. Desde esta perspectiva, las políticas de gobierno que establece un Estado expresan la fuerza de un grupo social para hacer prevalecer su visión del mundo, del orden social y de la economía (Poulantzas, 1979; Macciocchi, 1975). Así ha sucedido en cada etapa de los gobiernos que ha tenido México desde su independencia. Por lo tanto, la política económica es una acción de Estado (Bocchi, Silvio, 1956, cit. en Lessa, 1979, p. 67), y se refiere a las formas y efectos de la intervención del gobierno en la economía para alcanzar determinados objetivos. En esta proyección, la economía política de la política económica aportará elementos para realizar el análisis y discutir sobre sus resultados (Madariaga, 2019).

Considerando lo anotado, una observación bajo la lupa de la política económica, si bien se hace sobre los resultados, debe considerar los objetivos que perseguía y, posteriormente, contrastarlos con su aprobación social.

Regresando a México, para 2018, el cúmulo de problemas en los ámbitos económico, social, político, cultural y ambiental principalmente, habían llevado al hastío a una gran parte de la población. El combate a la corrupción y la impunidad rampante,



la pobreza, la desigualdad, la injusticia e inseguridad fueron la bandera principal del candidato de Morena, frente a los otros dos candidatos; uno que proponía profundizar en el modelo económico y otro que planteaba, además, una mayor apertura externa. Al final, el 2 de julio de ese año, más de 30 millones de mexicanos se decantaron por el que les había ofrecido en su entender la mejor alternativa. Así se inició un proceso diferente, con un discurso de progreso social, ya alejado de los gobiernos anteriores.

#### Las condiciones económicas y sociales en que se recibió el país

Después de los errores de diciembre de 1994 y de los severos ajustes a la economía para lograr su estabilización, el país creció lentamente a tasas promedio anual de alrededor de 2%, tanto en el sexenio del Partido Revolucionario Institucional (PRI), como en los siguientes dos del Partido Acción Nacional (PAN), y el de regreso del PRI. Sin duda, con avances como el control de la inflación, el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, la adecuación de instituciones para garantizar el crecimiento económico y la democracia, con el pleno uso de la libertad económica y política, pero con altos costos sociales.

Si cada año se incorporaban al mercado laboral más de un millón de jóvenes, y la economía con su lento crecimiento absorbía en el mejor de los casos a 400 mil, ¿a dónde se iban los más de 600 mil restantes? Tres caminos posibles: la economía informal, la migración o, cuando se fueron reduciendo esas alternativas, el crimen organizado, convertido en un gran empleador. El peso del ajuste que llevó a la estabilización de la economía con la contención del gasto público, recayó en los sectores de la población de menores ingresos, que como tomadores de precios y con aumentos de salarios por debajo de la inflación se fueron empobreciendo hasta llegar a 52.4 millones, equivalente a 41.9% de la población total; con 9.3 millones en pobreza extrema, que representaban 9.3% (Coneval, 2019). En contraste, cada año aparecía un selecto grupo de empresarios mexicanos entre los más ricos del mundo (Forbes, 2018), dueños de grandes industrias, en sectores de alta concentración y dinamismo que aprovechaban las condiciones de apertura y globalización.

En términos regionales, el país no crecía de manera homogénea, la región Norte, más conectada a la economía de EU, la región Centro y Occidente con una dinámica propia, basada en la concentración de actividades económicas e inversiones, crecían a tasas superiores a la región Sur-Sureste, la cual, entre 2000 y 2017, creció en promedio 0.3% anual, mientras que las demás en su conjunto a 2.5%. Si la del Sur hubiera crecido un punto porcentual arriba de las otras, el PIB nacional hubiera aumentado de 2.1% a 2.8% (Ros, 2019). De igual manera, los índices de pobreza de la población en los estados de esta región contrastaban con los del resto del país (Coneval, 2019).

La desigualdad territorial también estaba marcada por la gran concentración urbana y económica en puntos muy localizados, cuyo resultado representaba un proceso de acumulación y concentración de población, de inversiones, de actividades económicas, que ya presentaban deseconomías de urbanización como: tráfico, tiempos largos de traslado, inseguridad, escasez de agua, rentas elevadas, aumento del estrés, así como cada vez más altos índices de contaminación ambiental, entre las principales y, paradójicamente, con atracción de más población. La Ciudad de México, Monterrey, Guadalajara, Puebla, Tijuana y otras capitales, eran ejemplo de esa dinámica, que además demandaban crecientes recursos en detrimento de otras regiones.

Si bien las finanzas públicas se habían mantenido con déficits moderados y manejables, con gasto público contenido en la orientación social, el endeudamiento del gobierno en el último sexenio, como proporción del PIB, había alcanzado 44.8% del mismo (SHCP, 2019). Sin reforma fiscal, el gasto del gobierno tenía muy poco margen de maniobra, en tanto los compromisos de

largo plazo como los destinados al Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB) y los fondos de pensiones, requerían de crecientes recursos y aumentaban el riesgo para una administración sana. Por si fuera poco, la imagen del gobierno con altibajos en todos esos años se vio sumamente deteriorada en el último sexenio del presidente Peña, por los escándalos de corrupción y por actos de represión como en Ayotzinapa, donde el crimen organizado apareció de la mano con los cuerpos de seguridad del Estado.

De acuerdo con el modelo económico implantado desde 1983, la participación del gobierno en la economía se reduciría, tal como sucedió, pero a cambio la economía de libre mercado se encargaría de autorregularse y, por lo tanto, la inversión privada sería el gran propulsor del crecimiento, con una economía orientada hacia el mercado externo. Los resultados fueron bajo y lento crecimiento en alrededor de 2% promedio anual, inversión privada limitada, realizada en gran parte por los exportadores, por los que compraron empresas públicas y los que hacían negocios con los políticos y los gobiernos de todos los niveles, con muy baja generación de empleo, insuficiente para la entrada de jóvenes al mercado laboral.

Por su parte, el crimen organizado en ascenso y filtrado en la política, con visibilidad más notoria desde el año 2000, había ganado territorios, influencias y control de algunas economías regionales, con un aumento muy fuerte en los índices delictivos, en un entorno de corrupción, impunidad e inseguridad para la población y las actividades económicas.

Con esas condiciones, que representaban no sólo situaciones sexenales o coyunturales, se implantó un proyecto económico distinto, se modificaron estructuras e instituciones para fomentar el crecimiento económico con un Estado reducido y un mercado lo más desregulado y orientado al exterior; proyecto en el que se encontraban atrás intereses de fuertes grupos económicos y políticos favorecidos, que aspiraban a continuar con esas ventajas. Sin embargo, las condiciones sociales de pobreza, desigualdad, injusticia e inseguridad principalmente, se vieron reflejadas en las elecciones que llevaron al triunfo del candidato opositor López Obrador, con una política económica diferente, como se verá más adelante.

#### Objetivos de política económica en términos del PND

Con sus más de 30 millones de votos, el presidente ganador presentó su Plan Nacional de Desarrollo (PND) en abril de 2019 y publicado el 12 de julio del mismo año (Presidencia de la República, 2019); por cierto, muy criticado por algunos sectores de oposición porque no era un documento técnico. En él se planteaban tres ejes principales: política y gobierno, política social, economía, y se complementaba con una visión hacia el 2024, donde se veía el resultado de la articulación e integración de los tres ejes.

En lo económico los objetivos eran:

[...] detonar el crecimiento, mantener finanzas sanas, no más incrementos impositivos, respeto a los contratos existentes y aliento a la inversión privada, rescate del sector energético, impulsar la reactivación económica, el mercado interno y el empleo, creación del Banco del Bienestar, construcción de caminos rurales, cobertura de Internet para todo el país, proyectos regionales, aeropuerto Internacional "Felipe Ángeles" en Santa Lucía, autosuficiencia alimentaria y rescate del campo, ciencia y tecnología, el deporte es salud, cohesión social y orgullo nacional.

En este eje económico resaltaba la Economía para el bienestar, aclarando para qué sirve la política económica:

El objetivo de la política económica no es producir cifras y estadísticas armoniosas sino generar bienestar para la población. Los macroindicadores son un instrumento de medición, no un fin en sí. Retomaremos el camino del crecimiento con austeridad y sin corrupción, disciplina fiscal, cese del endeudamiento, respeto a las decisiones autónomas del Banco de México, creación de empleos, fortalecimiento del mercado interno, impulso al agro, a la investigación, la ciencia y la educación.

De igual manera, aclara que “el mercado no sustituye al Estado”: “El Estado recuperará su fortaleza como garante de la soberanía, la estabilidad y el estado de derecho, como árbitro de los conflictos, como generador de políticas públicas coherentes y como articulador de los propósitos nacionales”. Y recalca la necesidad de “separar el poder político del poder económico”, considerando que:

[...] diversos consorcios han disfrutado en los hechos de una perversa proyección política, legislativa, judicial y administrativa... [por lo que,] las instituciones de gobierno deben velar por las necesidades del país y de toda la población y no sólo por los intereses de grupos de presión empresariales y mediáticos [...] La dinámica de los negocios es indispensable para el desarrollo nacional y para el buen desempeño de la economía, pero es indispensable sacar del ámbito político las legítimas actividades para obtener ganancias, con el propósito de combatir la corrupción.

Finalmente, con respecto a la política social relacionada con lo económico, propuso: “Construir un país de bienestar con desarrollo sostenible que subsane las injusticias sociales e impulse el crecimiento económico, considerando los impactos de sus políticas y programas en el tejido social, la ecología y en los horizontes políticos y económicos del país”.

Estos planteamientos ya avizoraban cambios importantes en la política económica que podrían conducir a un redireccionamiento en el modelo económico de crecimiento, por lo tanto, en este trabajo vamos a analizar y deducir sobre estos cambios, no sobre otros no propuestos.

#### Marco de referencia

Al inicio del sexenio ya se sabía gran parte de los cambios que se habían propuesto desde la campaña presidencial, por los cuales se había votado, y que contrastaban con el modelo de crecimiento prevaleciente, por lo tanto, enseguida y de manera breve se esbozan al menos dos propuestas sobre el rumbo que debería tomar la nueva política económica y la estrategia de desarrollo. La primera moderada y operativa (Ros, 2019), y la segunda desafiante y estratégica (Calva 2022).

La primera planteaba acelerar el crecimiento económico (4% anual) con estabilidad macroeconómica, disminuir la informalidad, la pobreza y la desigualdad, frenar la baja de los salarios formales, la creciente concentración del ingreso a favor del factor capital, así como la insuficiencia de recursos públicos para financiar servicios sociales básicos de calidad, sin recurrir al sobre endeudamiento y a una poco oportuna reforma fiscal (Ros, 2019). Los recursos para nuevos programas se obtendrían de reestructurar el gasto público y del propio crecimiento. Lo primero sería muy poco para financiar proyectos de infraestructura y de reformas a los sistemas de salud y de pensiones;<sup>2</sup> estos últimos urgentes, pero limitados para acelerar el crecimiento. Por lo tanto, lo importante era invertir para detonar el crecimiento, con un gobierno activo en la economía, con una moneda competitiva y una política fiscal que llevara a la convergencia del ingreso del sur-sureste con el ingreso medio del resto del país, mediante inversiones masivas en infraestructura tanto públicas como privadas inducidas, que además de impactar en el crecimiento del país tendrían un carácter distributivo.<sup>3</sup> (Ros, 2019).

La segunda propuesta era recuperar la estrategia de desarrollo liderada por el Estado. Para reducir la desigualdad proponía la reindustrialización del país, aplicar política fiscal contra cíclica, aumentar el gasto público acompañado de reformas fiscales progresivas, crecimiento de las empresas públicas, regulación de actividades económicas, orientación hacia el mercado interno con tipo de cambio competitivo, proteccionismo comercial selectivo, regulación de la inversión extranjera directa, garantía de los derechos de propiedad subordinándolos al interés público y regular el sistema financiero con un banco central que controle la inflación y que contribuya al crecimiento económico (Calva, 2022). Esta última opción dándole menor peso a los factores políticos.

Se han considerado estos dos planteamientos claramente diferentes al modelo del periodo 1983-2018, como marco de referencia para analizar la política económica desarrollada por el actual gobierno, en medio de las condiciones en que operaban los grupos de poder de oposición y las del entorno internacional.

#### Evolución de la economía

El paradigma dominante en la economía ha sido el crecimiento económico con mínima inflación, lo que ha conducido a que la tasa de crecimiento PIB sea el indicador ideal y no pocas veces sinónimo de progreso o avance, porque representa el esfuerzo del aparato productivo de un país, pero no considera la distribución equitativa del ingreso, ni cambios estructurales e institucionales, y menos procesos resilientes de la naturaleza, que son manifestaciones de desarrollo.

Con esta aclaración, la evolución del crecimiento económico del PIB entre 2019 y 2023, ha presentado fluctuaciones pronunciadas, con cifras revisadas base 2018, inició bajo con 0.3% en 2019, para caer fuertemente en 2020 durante la pandemia por la COVID-19 con -8.6%, posteriormente se recuperó en 2021 con 5.7%, para alcanzar los niveles de pre-pandemia hasta 2022 con crecimiento de 3.9% y de 3.2% en 2023 (INEGI, 2024); impulsado fuertemente por la relocalización global, conocida en México como *nearshoring* (Guzman, 2024), con una tasa promedio en los primeros cinco años de 0.8%, segundo más bajo desde el 0.2% del mismo periodo con Miguel de la Madrid (Moscosa, 2024). Es importante mencionar que desde 2022, los pronósticos de crecimiento eran de la mitad de los alcanzados realmente (Forbes, 2023).

Las bases de esta evolución han sido fundamentalmente el consumo privado con fuerte estímulo por los aumentos salariales y los programas sociales, la inversión privada con la entrada creciente de inversión extranjera directa, el gasto del gobierno con su inversión en infraestructura principalmente y las exportaciones que se han catapultado con el T-MEC.

Detallando: los aumentos salariales han sido producto de propuestas y negociaciones del sector privado y el gobierno federal, donde el peso del triunfo en las elecciones contó y las presiones externas desde las negociaciones del T-MEC, para desvanecer el argumento de que los aumentos al salario serían inflacionarios. El salario mínimo pasó de \$102.68 en 2019 a \$207.44 en 2023 (Conasami, 2024); en ese lapso la inflación se situó en 2.8% en 2019, y aunque subió fuertemente en la pandemia, para diciembre de 2023 estaba bajando a 4.7% (INEGI, 2024c). Si bien es cierto que la inflación acumulada en lo que iba del sexenio ya era de 28.5%, superior a la de los tres sexenios anteriores, también es cierto que el crecimiento del salario mínimo, descontando la inflación, ha sido de 63%. Por su parte, las compras gubernamentales y las transferencias correspondientes a los programas sociales, como las pensiones de adultos mayores y becas para jóvenes y otros grupos vulnerables, igualmente representaron gasto en la economía impulsando el PIB, y en la pandemia actuaron como amortiguador de la caída económica y, en cierta manera, contra cíclicamente. Con esto, el peso del ajuste no fue tan severo sobre los grupos de menores ingresos y la reestructuración

de una buena parte de la demanda se orientó hacia el mercado interno; cambios relevantes en el modelo económico.

Por su parte, la inversión, que es la que realmente aumenta las capacidades de la economía, comenzó a la baja porque venía con esa tendencia y conforme creció la oposición a las medidas del nuevo gobierno, se mantuvo así hasta la pandemia cuando disminuyó más. Sin embargo, la inversión pública en infraestructura aumentó, destacando las obras emblemáticas del gobierno, incluso en la pandemia y actuando contra cíclicamente. En la recuperación, a partir de 2021, tanto la inversión privada como la pública fueron aumentando, creció la inversión fija bruta 15.4% en 2022 y 19.7% en 2023 (INEGI, 2024d), acelerando con la entrada masiva de inversión extranjera, que para diciembre de 2023 alcanzó los 36 058 millones de dólares, por arriba de sexenios pasados (Secretaría de Economía, 2024); explicada principalmente por la renegociación del T-MEC, por los procesos de relocalización global (*nearshoring*), derivados del colapso en las cadenas de suministro y por los indicadores favorables de la economía (control de la inflación, disciplina fiscal, crecimiento del mercado interno, tipo de cambio estable, entre otros).

En el sector externo, las exportaciones crecieron desde el inicio del sexenio, continuando con una baja en 2020 por la pandemia, pero desde 2021 han alcanzado niveles sin precedente, colocando a México como segundo socio comercial de EU en 2023, desplazando a China (Valdivia, 2024). Los factores determinantes han sido la existencia de cadenas productivas entre los países, generadas desde el TLCAN y potenciadas con el T-MEC, que han llevado a procesos de cointegración creciente de los aparatos industriales. Otras fuentes importantes de ingresos para el país han sido el turismo internacional y la entrada de remesas provenientes de EU, estas últimas con crecimientos continuos desde 2014, pero acelerados desde la pandemia, para alcanzar los 63 313 millones de dólares a finales de 2023 (Banxico, 2024). Este dato sin precedente despierta curiosidad y lleva a una reflexión profunda, más allá de una explicación estrictamente economicista, de por qué siguen enviando cada vez más dinero los que se fueron por no tener oportunidades de progreso en México.

#### **Las finanzas públicas, la pandemia y el crecimiento, recuperación del Estado**

Una característica muy notoria del actual gobierno federal ha sido el manejo de las finanzas públicas, recordar que desde el PND se declaró que no habría nuevos impuestos, que el país no se endeudaría, esto por el lado de los recursos. Por el lado del gasto, se orientaría hacia fines sociales e inversiones en infraestructura y rescate de las empresas del Estado. Para evitar una confrontación con el sector de oposición, dejando de lado una reforma fiscal de fondo, el gobierno se avocó a combatir la corrupción, el huachicol, la evasión, la elusión y la condonación de impuestos, situaciones sobre las cuales el Estado tenía todo el derecho de recuperar ingresos y recaudar más impuestos. Por otro lado, recurrió a la reestructuración del gasto bajo el precepto de la austeridad republicana, lo cual sí lo llevó a confrontaciones, siendo la primera y más notoria la cancelación del aeropuerto de Texcoco, a pesar de que se sabía desde la campaña que eso pasaría. Pero lo que más afectó fue la pandemia, porque tuvo que reasignar gastos para la emergencia sanitaria, tanto para la atención médica y hospitalaria como para la vacunación universal, sin costo para la población. Todo esto le mermó capacidades de crecimiento, pero no dejó de destinar recursos para sus objetivos de política económica en los primeros años de gobierno, que en términos del equilibrio fiscal, el déficit primario fue menor al 1% del PIB en 2019, en la pandemia se volvió superávit y posteriormente déficits muy cercanos al equilibrio hasta el 2023, que fue de - 0.1%, porque para 2024 se elevaría a 1.2%, debido a que los recursos se han limitado y los gastos crecido, además de ser un año electoral. En el caso de la deuda pública, su crecimiento ha sido menor al de los dos sexenios anteriores, pero alto; en

este último año los requerimientos financieros del sector público serán equivalentes al 5.4% del PIB. En contraparte, la recaudación de impuestos, aunque ha aumentado, su participación con respecto al PIB para 2024 (21.3%), será casi igual a la de 2018, 21.2% (CIEP, 2023).

Con todo, el manejo de las finanzas públicas ha sido cuidadoso y responsable, ciertamente con mayor riesgo en 2024 por el incremento del endeudamiento, pero “la economía se encuentra en expansión” (FMI, 2023). En perspectiva, si no crece lo necesario el país y los ingresos tributarios, en tanto los gastos sigan aumentando, como el de pensiones, que va con el envejecimiento de la población, las finanzas públicas tendrán mayores presiones. Sin embargo, no puede descartarse que el país podrá crecer más por el *nearshoring* y que puede aumentar la recaudación de impuestos con el uso de la inteligencia artificial, pero lo mejor sería una reforma fiscal integral y disminuir la economía informal.

#### **Los proyectos emblemáticos, el desarrollo regional y la soberanía**

Mención aparte merece la inversión en los proyectos emblemáticos del gobierno: el Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles (AIFA), proyectado para su máxima capacidad hacia el 2040, que contribuirá a desconcentrar los flujos de viajeros y de mercancías fuera de la Ciudad de México, mismo que ha sido sumamente criticado y tomado como la primera bandera de los grupos de oposición en el sexenio. En los hechos, también parece que representó el experimento de diversificación de actividades de las fuerzas armadas, que continuó y se incrementó. Sin el afán de justificarlo, una posible explicación es que será más difícil privatizarlo si los vientos políticos cambian en el futuro, y así con todas las demás atribuciones y bienes entregados a la administración castrense. El segundo gran proyecto es el Tren Maya, que inició la inyección de inversión en infraestructura en el sur-sureste rezagado del resto del país, con una intención de desarrollo regional y social; proyecto también criticado y confrontado por los impactos sobre las comunidades de pueblos originarios, sobre la naturaleza y después por su costo. El tercero, la refinería de Dos Bocas, cuyo objetivo era aumentar la capacidad de refinación y la soberanía energética para salvaguardar la continuidad de la economía, lo que le daría mayor poder de negociación al Estado frente a los grupos de poder económico; también ha sido muy criticado porque no era un negocio rentable e iba de salida del mercado, porque era de energía sucia y después por su costo creciente y su tiempo de entrega. El cuarto, y quizá el más importante para la integración económica con América del Norte, es el Tren Transistmico, que competirá con el Canal de Panamá y detonará el crecimiento entre Salina Cruz y Coatzacoalcos. Hasta el cierre de este artículo, las críticas eran no visibles y más bien opiniones empresariales a favor. En conjunto, se trata de grandes inversiones estratégicas que deben evaluarse por sus objetivos y en una perspectiva de desarrollo de largo plazo, que representan el intento por recuperar un liderazgo y contribución directa del Estado al proceso de desarrollo económico, social y regional, para disminuir las desigualdades correspondientes. Este es otro cambio notable en el modelo económico.

#### **Los saldos de la pandemia y los resultados sociales al 6° año de gobierno**

El propósito fundamental de la política económica del presidente López Obrador era generar bienestar para la población. El Cisne Negro que aparece con la pandemia del SARS-CoV-2, la COVID-19 en 2020, tuvo efectos fuertes en la economía del país, pero más en lo social. La pandemia cobró gran cantidad de muertes y llevó al encierro en casa por un largo periodo, a detener la actividad escolar, en detrimento de los niveles de aprovechamiento. El confinamiento frenó gran parte de los sectores productivos aumentando la tasa de desempleo al 5% (INEGI, 2020), provocando disminución de

ingresos e incremento de la pobreza; para 2021, la pobreza laboral había alcanzado al 40.3% de la población del país (Coneval, 2022a), e incrementado la economía informal (Díaz, 2023). Fue hasta que la población alcanzó grados de “inmunidad de rebaño” y por vacunación, que la recuperación de la economía y de los niveles de bienestar comenzaron a mejorar. Los aumentos a los salarios por arriba de la inflación y las transferencias gubernamentales a través de los programas sociales, amortiguaron parte de los efectos negativos sobre las personas y las familias. En 2022, a pesar de los mayores niveles de inflación importada, se reportó la disminución de la población en condición de pobreza, que pasó de 41.9% en 2018 a 36.3%, y la de pobreza extrema que se redujo de 14.0% a 12.1%; en contraste, aumentó la proporción de población sin acceso a servicios de salud y con rezago educativo (Coneval, 2022b). Para 2023, la pobreza laboral bajó a 37% (Coneval, 2024a), el desempleo a 2.7%, la tasa más baja desde dos sexenios anteriores, y la tasa de informalidad disminuyó a 54.8% de la población ocupada (INEGI, 2024b). Por otra parte, los programas sociales de pensiones a adultos mayores, de becas a niños, jóvenes y grupos vulnerables, así como los de apoyo al campo, a la pesca, vivienda, cobertura de telefonía e internet, créditos y otros servicios a través del Banco del Bienestar aumentaron, beneficiando a 71% de los hogares y más de 25 millones de personas en todo el país que, como ya se mencionó, aportaron importantes beneficios tanto en la pandemia como en la recuperación, incrementando el consumo y la producción de la economía (Programas Bienestar, 2024).

#### La relación con Estados Unidos

La relación con el país del norte no ha sido fácil, porque además de la vinculación económica, su ciclo político también nos afecta bastante y se entremezcla en una relación muy compleja donde el comercio, la migración, el tráfico de drogas, de armas y el tema ambiental, matizan los grados de interdependencia. A esta relación tensa e intensa se agrega la influencia de una nueva correlación de fuerzas a nivel global, que apunta a una reconfiguración geopolítica del mundo con el ascenso de China, dinámica que todavía no reconocen públicamente los mandatarios. En efecto, por el T-MEC han aumentado las exportaciones mexicanas y se han incrementado las inversiones norteamericanas, ha aumentado el PIB y el empleo, y hasta se pudo hacer una reforma laboral en México que no pudieron hacer gobiernos anteriores; nuestros migrantes que trabajan en EU envían remesas que aumentan el consumo e impactan local y regionalmente, pero en años recientes, en que México fue convirtiéndose en un país de tránsito de migrantes, la relación con EU ha tenido giros poco convenientes, como contener el flujo de migrantes desde la frontera sur. En el tema de las drogas, el fentanilo ha puesto sobre la mesa la necesidad de cooperar, más que culpar, aunque no ha sido la misma disposición para el contrabando de armas hacia México. En lo que respecta a lo ambiental, ha quedado en un plano secundario y opacado por el de la migración. En el espectro geopolítico, la irrupción de China en América Latina le ha dado cierto margen de negociación al presidente de México, pero no para cuestionar el liderazgo de EU. Por lo anterior, el gobierno estadounidense ha visto a un buen aliado que le ayuda en su economía, que le cuida sus inversiones y su frontera.

#### ¿Cuál es el rumbo del país?

Con los elementos expuestos, cabe preguntar: ¿cuál es el rumbo del país? Sin duda, se trata de un cambio en el modelo de crecimiento, con una política económica en gran parte diferente a las anteriores. La emergencia de un Estado más social y más inversor ha representado un cambio importante, cuyas acciones se han realizado con estabilidad en la economía, con disciplina fiscal, con responsabilidad financiera y antiinflacionaria, y con un crecimiento orientado tanto al mercado

externo como al mercado interno, con una relación de conveniencia mutua con EU y menor subordinación. Haber paliado la pandemia con una política económica firme y decidida a proteger a los más vulnerables también es de reconocerse, porque fueron muy fuertes las presiones y las críticas, tanto para cambiar la política de emergencia sanitaria como el destino de las transferencias a las personas.<sup>4</sup> En la recuperación, el gobierno, al no haberse endeudado tanto durante la pandemia, ha contribuido a un crecimiento sostenido con tendencia a la baja en la inflación y mayor empleo, con un mercado interno más robusto, con mayor infraestructura para el futuro, pero sobre todo con un compromiso de responsabilidad social profundo, acompañado con exportaciones e inversión extranjera directa crecientes, turismo y remesas, que han apuntalado la moneda mexicana como una de las más fuertes en el mundo, con todo y lo que ello cuesta en función de la competitividad.

#### Claros y oscuros bajo la lupa, los retos hacia el futuro

Aunque se han atendido las demandas que estaban olvidadas por los gobiernos anteriores, lo que se denomina la *empty box* (Kacef & Machinea, 2007), los cambios estructurales no han sido suficientes, desde un punto de vista exigente. Desde una postura propositiva, “se trata de un proceso” que está sentando las bases para cambios mayores. Pero es un hecho que la economía ha seguido funcionando con estructuras que tienden a concentrar el ingreso y a generar creciente desigualdad (Oxfam, 2024), que se ha tratado de compensar desde la negociación política con los grupos de poder económico, como han sido los aumentos de salario por encima de la inflación. Si bien la política económica ya mostró resultados en el crecimiento económico, en la generación de empleo formal y en reducción de la pobreza, todavía falta el mejoramiento en el acceso y calidad de los servicios de salud y de educación. También es un hecho que la proporción de ingresos tributarios con respecto al PIB de México es la más baja de la OCDE (2022), que en poco tiempo mostrará límites muy estrechos para hacer frente al desafío de los programas sociales, del fondo de pensiones y el IPAB (déficit por requerimientos financieros). No se ha desplegado una política de industrialización que acelere el crecimiento sobre bases sustentables, como estrategia de diversificación a la integración del área de Norteamérica, con actividades que generen empleos bien remunerados aprovechando los recursos humanos y regionales, que no requieran de tanto endeudamiento y que contribuyan a la descarbonización del aparato productivo, como, por ejemplo, una industria de servicios de cuidados personales, de tecnologías de información, de atención al bienestar de adultos mayores, entre otros (Samaniego, Sánchez & Alatorre, 2022).

Otro reto es qué tan efectiva (eficiente y eficaz) es la administración castrense de las obras encargadas para el beneficio social. Algo dejado en el tintero ha sido la transparencia y rendición de cuentas de la administración pública (en todos los niveles) y su sanción por organismos de la sociedad civil, porque la corrupción todavía aparece flagrante y falta mucho para terminar con la impunidad. Lo que ya no se puede soslayar es una política económica que incorpore objetivos y acciones para una transición hacia energías limpias y sustentables. En el plano de la economía política, todavía no está claro cómo separar el poder económico del poder político. Se detuvo la descentralización de la administración pública federal, que hubiera sido crucial para un desarrollo regional más equitativo y sostenible.

#### Conclusión

La política económica del gobierno federal ha modificado el modelo de crecimiento económico con respecto al de los gobiernos anteriores, se ha orientado por criterios sociales establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo. Con ese propósito, se dirigió a recuperar el liderazgo del Estado en

sectores clave de la economía, rescatando las empresas públicas, pero ha sido más un Estado social que inversor, con los respectivos costos que señaló Ros (2019) en términos de menor crecimiento, que ha evitado la confrontación con los grupos de poder económico de oposición, haciendo a un lado una reforma fiscal integral. Con lo analizado, todo parece indicar que se trata de un modelo de economía que evoluciona hacia una demanda en el mercado con base social, tanto por los aumentos salariales por arriba de la inflación, como por los crecientes gastos en los programas sociales, que fortalecen el mercado interno, que se complementa con el robusto y competitivo aparato exportador, con finanzas públicas que propician estabilidad en la economía, con una observancia estricta del Banco Central en lo que respecta a la política monetaria. Destacan los proyectos de inversión con objetivos de largo plazo, pero el proyecto nacional tiene límites para crecer, si el gobierno no aumenta sus ingresos lo necesario para hacer frente a los compromisos financieros del futuro, esto es, con una reforma fiscal integral. De igual manera, será necesaria una política de industrialización sustentable, que impulse actividades en paralelo y en conjunto con el *nearshoring*, aprovechando los recursos humanos y materiales de las regiones, generando empleo bien remunerado y descarbonizando el aparato productivo. Los temas de inseguridad y corrupción requieren de acciones contundentes, para no dejar que crezcan más. En términos de economía política, se trata de un intento por modernizar el capitalismo mexicano para contribuir a una socialdemocracia en ciernes.

Finalmente, con respecto a la aprobación social que es otro gran rubro a evaluar, existe una evidencia incuestionable por provenir de los destinatarios de las acciones del gobierno, los ciudadanos, quienes votaron en las urnas. Los resultados del 2 de junio de 2024, también incluyeron los cambios en el modelo económico, o quizá estos cambios expliquen mucho del triunfo contundente.

*"The economy, stupid"*

Bill Clinton en la campaña electoral de 1992 contra George W. Bush

#### Referencias

- Banco de México (2024). Ingresos y Egresos por remesas, diciembre de 2023. Reporte Analítico. Recuperado de <https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/remesas/%7BFE4559B7-66D0-0A28-8175-D2A7E24AA1E5%7D.pdf>
- Calva Tellez, José Luis (2022). "Estrategias de desarrollo económico en México: 1934-2022", Conferencia en el curso *Estrategias de desarrollo económico: México y experiencias paradigmáticas en el mundo*. 18 de abril. Ciudad de México. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.
- Centro de Investigación y Estudios Presupuestales (2023). El déficit y la deuda de los CGPE 2024: Postergar decisiones y heredar obligaciones. Recuperado de <https://ciep.mx/el-deficit-y-la-deuda-de-los-cgpe-2024-postergar-decisiones-y-heredar-obligaciones/>
- Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (2024). Consulta de salarios mínimos. Recuperado de <https://www.gob.mx/conasami/documentos/consulta-de-salarios-minimos>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (2019). 10 años de medición de pobreza en México, avances y retos en política social. Recuperado de [https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2019/COMUNICADO\\_10\\_MEDICION\\_POBREZA\\_2008\\_2018.pdf](https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2019/COMUNICADO_10_MEDICION_POBREZA_2008_2018.pdf)
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (2022a). Pobreza en México. Resultados de la pobreza en México 2022 a nivel nacional y por entidades federativas. Recuperado de <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezaInicio.aspx>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (2022b). Pobreza laboral al cuarto trimestre de 2021.

- Ciudad de México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Recuperado de <https://acortar.link/58BzOk>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (2024). El Coneval presenta información referente a la pobreza laboral al cuarto trimestre de 2023. Recuperado de [https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/ITLP-IS\\_pobreza\\_laboral.aspx](https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/ITLP-IS_pobreza_laboral.aspx)
- Díaz Carreño, Miguel Ángel (2023). Pobreza laboral e inflación en México, 2006-2022. *Análisis económico*, 38(97), pp. 81-92. Epub 7 de febrero de 2023. Recuperado de <https://doi.org/10.24275/uam/azc/dcsh/ae/2022v38n97/diaz>
- Fondo Monetario Internacional (2023). México: Declaración del personal técnico al término de la misión de la consulta del artículo IV correspondiente a 2023. Recuperado de <https://www.imf.org/es/News/Articles/2023/10/03/mexico-staff-concluding-statement-of-the-2023-article-iv-mission>
- Forbes (marzo 6, 2018). Estos son los 16 mexicanos más ricos de la lista de Forbes 2018. Recuperado de <https://www.forbes.com.mx/estos-son-los-16-mexicanos-mas-ricos-de-la-lista-forbes-2018/>
- Forbes (5 septiembre, 2023). AMLO prevé crecimiento de 1.3% en su sexenio tras el ajuste del INEGI. Recuperado de <https://www.forbes.com.mx/amlo-preve-crecimiento-de-1-3-en-su-sexenio-tras-ajuste-del-inegi/#:~:text=Pero%2C%20en%20consecuencia%2C%20los%20crecimientos,la%20primera%20mitad%20del%20a%C3%B1o>
- Guzmán, Isaac (15 de febrero, 2024). Crecimiento en México en 2023. México, ¿cómo vamos? Recuperado de <https://mexicocomovamos.mx/animal-politico/2024/02/crecimiento-economico-de-mexico-en-2023/>
- INEGI (2020). Resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Nueva edición, Cifras al tercer trimestre de 2020. Recuperado de [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enoe/15ymas/doc/enoe\\_n\\_notas\\_tecnicas\\_trim3\\_2020.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enoe/15ymas/doc/enoe_n_notas_tecnicas_trim3_2020.pdf)
- INEGI (2024a). Producto Interno Bruto. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/temas/pib/>
- INEGI (2024b). Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), al cuarto trimestre. Recuperado de [https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2024/ENOE/ENOE2024\\_02.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2024/ENOE/ENOE2024_02.pdf)
- INEGI (2024c). Índice Nacional de Precios al Consumidor. Diciembre de 2023. Recuperado de [https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2024/inpc\\_2q/inpc\\_2q2024\\_01.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2024/inpc_2q/inpc_2q2024_01.pdf)
- Kacef, Osvaldo & Machinea, José Luis (2007). *Grow and Equity: in search of the empty box*. Comisión Económica para América Latina, Naciones Unidas. Recuperado de <https://hdl.handle.net/11362/1936>
- Lessa, Carlos (1979). Política económica: ¿ciencia o ideología? (primera parte). *Revista de la CEPAL*, núm. 7, Santiago de Chile, CEPAL-ONU, pp. 59-86.
- Macciocchi, Ma. Antonieta (1975). *Gramsci y la revolución de occidente*. 1ª edición en español. México: Siglo XXI.
- Madariaga, A. (2019). El resurgimiento de la economía política en la ciencia política actual. *Revista de Economía Institucional*, 21(41), pp. 21-50. Recuperado de <https://doi.org/10.18601/01245996.v21n41.02>
- Moscosa, Alejandro (22 febrero, 2024). En 5 años, la economía de México creció solo 0.8% con AMLO... pero subió 1.9% con Peña Nieto. *El Financiero*. Recuperado de <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/2024/02/22/en-5-anos-economia-de-mexico-crecio-solo-08-con-amlo-pero-subio-19-con-pena-nieto/>
- OCDE (2021). Base de datos global de estadísticas tributarias. París. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Recuperado de <https://acortar.link/1bqr>
- Oxfam México (2024). El monopolio de la desigualdad. Documento informativo para México. Recuperado de <https://www.oxfam.mx/wp-content/uploads/2024/01/El-monopolio-de-la-desigualdad-Davos-2024-Briefing-Paper.pdf>
- Poulantzas, Nicos (1979). *Estado, poder y socialismo*. 3ª edición. México: Siglo XXI.
- Presidencia de la República (2019). Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. Diario Oficial de la Federación. Recuperado de [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019#gsc.tab=0)

Programas para el Bienestar (2024). Programas para el Bienestar-Avances 2024. Recuperado de <https://programasparaelbienestar.gob.mx/wp-content/uploads/2024/01/25012024-Avances-Programas-Para-El-Bienestar.pdf>

Ros, Jaime (2019). Los retos de la política económica. *Economía UNAM*, 16(46), pp. 16-23. Recuperado de <https://doi.org/10.22201/fe.24488143e.2019.46.419>

Samaniego, José Luis, Sánchez, Jeannette & Alatorre, José Eduardo (2022). Medio ambiente y desarrollo en un contexto centro-periferia. *El trimestre económico*, 89(353), pp. 229-256. Recuperado de <https://doi.org/10.20430/ete.v89i353.1422>

Secretaría de Economía (2024). Inversión Extranjera Directa. Recuperado de <https://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/competitividad-y-normatividad-inversion-extranjera-directa?state=published>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2019). Comunicado No. 010-2019. Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública al cuarto trimestre de 2018. Gobierno de México. Recuperado de <https://www.gob.mx/shcp/prensa/comunicado-no-010-2019-informes-sobre-la-situacion-economica-las-finanzas-publicas-y-la-deuda-publica-al-cuarto-trimestre-de-2018?idiom=es>

Valdivia, Issac (2024). Crecimiento económico de México en 2023. *México cómo vamos*. Recuperado de <https://mexicocomovamos.mx/animal-politico/2024/02/crecimiento-economico-de-mexico-en-2023/>

#### Notas

- 1 Se agradece la colaboración de Marce Solis y Laura Rengifo, en la recopilación de la información.
- 2 En realidad, se requería invertir 3 puntos del PIB, tan sólo para recuperar la proporción de inversión pública de 10 años atrás (Ros, 2019).
- 3 Entre 2000 y 2017, el Sur creció 0.3% anual, en tanto que el resto del conjunto de la economía 2.5%. Si hubiera crecido el Sur un punto porcentual por arriba de la del resto del país, el crecimiento del PIB hubiera subido de 2.1% a 2.8% (Ros, 2019).
- 4 Recordar las voces que pedían ayudar a las empresas durante la pandemia, pero frente a recursos escasos se prefirió lo social a lo privado. Es de destacar que ni Trump, ni Bolsonaro, pudieron salvarse para su reelección.

## QUÉ TANTO ES TANTITO: LA POLÍTICA SOCIAL Y SALARIAL DEL GOBIERNO DE LÓPEZ OBRADOR

Miguel Calderón Chelius, Mar Estrada Jiménez

### Introducción

El presente trabajo busca hacer un balance general de los efectos combinados de la política social y la política laboral durante el gobierno encabezado por Andrés Manuel López Obrador del 2018 al 2024. No puede ser una evaluación final, porque aún faltan algunos meses para que termine este gobierno. Tras la elección, se ha dado un triunfo abrumador de Claudia Sheinbaum, por lo que se da continuidad al segundo tramo de la llamada “Cuarta transformación”.

Más que hacer un análisis detallado de la política social y laboral, analizamos algunos de sus resultados. Partimos del contexto general del país en estos años y de las características principales que han tenido las medidas impulsadas en el terreno del bienestar social y laboral. Posteriormente, usamos dos grupos de datos; primero, los datos de la situación de los trabajadores en cuanto a ingreso y condiciones de empleo proporcionados por Coneval a partir de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE); posteriormente, revisamos la evolución de la pobreza utilizando dos series distintas: la de Coneval, que emite la medición oficial de la pobreza, pero que tiene una serie de problemas metodológicos, y la de Evalúa CDMX, que tiene una medición mucho más robusta. Ambas mediciones utilizan la misma fuente de datos: las Encuestas de Ingreso Gasto de los Hogares (2018, 2020 y 2022), pero usan definiciones y metodologías distintas. Su comparación permite matizar y dimensionar adecuadamente la reducción de la pobreza que se ha presentado en los últimos años en México.

A partir de estos datos, podemos concluir que, en este terreno, la política del presente gobierno ha sido exitosa. Ha habido un impacto positivo y medible en favor de los trabajadores y en la disminución de la pobreza. Pero también concluimos que lo que se ha hecho está muy lejos de consolidar un régimen de bienestar. Hay avances significativos, pero también deudas evidentes en la política social. Aunque no analizamos la política de salud y la educativa, e independientemente de que se puedan hacer balances opuestos sobre ellas, es claro que no dieron los logros que uno esperaría de un gobierno de izquierda<sup>1</sup> en estos temas, centrales en cualquier definición de política social. Quedan como pendientes urgentes para el siguiente gobierno.

### La política social

La política social en México es central en la definición de las condiciones de vida de la población y en la forma de participar en el mundo laboral. En México, 60.2% de la población participa en el mercado laboral y 56.0% de la población trabajadora lo hace

en el sector informal (ENOE, 2023). Asimismo, el ingreso promedio de los trabajadores es apenas mayor que el salario mínimo (Coneval, 2023). La pobreza, por su parte, afecta a la mayor parte de la población (Evalúa CDMX, 2023).

La política social, como tal, tiene una aparición relativamente reciente. Podemos ubicarla a principios del siglo XX. Desde la Ley Agraria de 1915 y en la Constitución de 1917 se incorporan las garantías individuales y los derechos sociales. Tras la revolución se impulsan mejoras en los salarios, en la jornada laboral, en los derechos campesinos y en la educación (Branchet-Márquez, 2004).

Después de 1945, durante la posguerra se genera un impulso, a nivel internacional, del “Estado de bienestar” que mejora las condiciones de vida de la población y de los trabajadores. Este proceso es muy diferenciado por regiones y países. En el caso de América Latina, su alcance es mayor en Argentina, Uruguay y Chile; en el resto de los países es mucho más limitado. En México, esta etapa se retroalimenta con los procesos que ya se venían dando desde la etapa posrevolucionaria. Hay una ampliación de la cobertura de servicios, sobre todo de educación, salud y en la infraestructura en general, ampliando el acceso al agua, drenaje y electricidad; también, se ampliaron los derechos sociales y laborales (Calderón, 2023).

El modelo de desarrollo en que se basaban estos avances entra en crisis en las décadas de los setenta y ochenta. Los cambios a nivel internacional y en México propician la apertura económica y la flexibilización del mundo laboral, lo que implica una paulatina desprotección de los trabajadores de la industria y de los servicios, así como de los campesinos. Esto se expresa en un giro de la política social de atención a la pobreza (Farge, 2007).

En los años noventa, la política social en México pasa de las acciones de gran alcance en educación y salud, así como en derechos laborales, con aspiraciones universalistas, a la instrumentación de diversos programas sociales centrados en el combate a la pobreza (Calderón, 2022). La política social deja de tener un carácter general para focalizarse en los sectores en pobreza y se convierte en política para pobres.

En 1988, durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, se crea la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) y el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol). Este se diseñó de forma territorial para atender las zonas más marginadas del país dotando de servicios y equipamiento básico a las comunidades: electricidad, alumbrado, agua potable, drenaje, pavimentación y espacios comunitarios. Si bien era un programa enfocado en la pobreza, lo hacía a nivel comunitario, lo que contribuía a generar mejoras a nivel social. Su uso político como mecanismo de control electoral (clientelismo) lo invalidó completamente (Boltvinik *et al.*, 2019; Yaschine, 2019; Calderón, 2022).

Durante el gobierno de Ernesto Zedillo, se implementa el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), el cual buscaba atender a las familias en situación de extrema pobreza, enfocándose principalmente en los pobres rurales. Se basaba en el subprograma de “Niños en Solidaridad” y concentraba la atención en los niños para incrementar su capital humano y romper el ciclo intergeneracional de la pobreza (Boltvinik, 2019; Calderón, 2022). Con este esquema centrado en la familia y los individuos, se deja atrás la visión de comunidad y organización comunitaria (Branchet-Márquez, 2004); de la focalización de territorios y comunidades marginadas se pasa a la focalización en familias e individuos, niños y pobres.

Desde sus orígenes, este programa tuvo serios problemas de clientelismo,<sup>2</sup> producto del manejo de ingreso al mismo. Este sistema se basaba en un conjunto de carencias que las familias y los niños candidatos debían tener. Si no se tenían dichas carencias, no ingresaban. Para ello, se requería de personal a nivel local que validara las privaciones, en muchas ocasiones se convertían o eran operadores políticos.

Vicente Fox continúa con el Progresá, pero lo renombra Oportunidades. Al igual que el Progresá, parte del principio de que los apoyos a los niños de las familias más pobres permitirían que no se transmitieran las carencias entre generaciones, la llamada “transmisión intergeneracional de la pobreza”. Lo que se buscaba era que la educación se constituyera en el elemento que permitiera a la población cambiar su situación socioeconómica, al aumentar el capital humano de las nuevas generaciones. Mayor educación, mayor capital humano, habilidades y capacidades, mayor empleabilidad y mejores salarios era la ruta diseñada. Sin embargo, se ha puesto en evidencia que la mayor escolaridad tiene que ir acompañada de oportunidades laborales que logren absorber la mano de obra calificada; además, en general, el nivel educativo máximo disponible al que accedía la población rural era de preparatoria (Boltvinik *et al.*, 2019; Yaschine, 2019; Calderón, 2022).

El Seguro Popular, que se creó en el 2003, también se impulsó durante el gobierno de Vicente Fox. Este programa buscaba que la población sin derecho a servicios de salud y en condiciones de pobreza accediera a los mismos a través de un subsidio federal y la aportación de las familias según su nivel de ingreso. Se trataba de subsanar la brecha de cobertura a través de la infraestructura existente en el sector salud. Efectivamente, la cobertura dio un salto que permitió, a finales del gobierno de Felipe Calderón, entre los institutos de seguridad social existentes y el Seguro Popular, que prácticamente se lograra la cobertura universal en salud, pero sólo como adscripción. Era una cobertura de afiliación que en realidad no garantizaba el acceso efectivo a la atención de la salud (Garay & Calderón, 2021).

Una mención muy importante, por el peso que han adquirido en la política social recientemente, son los programas dirigidos a las personas adultas mayores. Desde inicios del siglo XXI, está población se volvió relevante en la agenda pública. Los cambios demográficos en el país comenzaron a evidenciar las carencias del sistema de seguridad social desarrollado durante el siglo anterior. En materia de pensiones y salud, el alcance de la seguridad social estuvo limitado al empleo asalariado formal, lo que derivó en que mucha población adulta mayor, particularmente en zonas rurales, de las periferias urbanas y en situación de pobreza, quedaran desprotegidas (Garfias & Rubio, 2010; Calderón & Garay, 2022).

En el Distrito Federal (ahora Ciudad de México), se diseñó e impulsó, en el año 2001, el Programa de Atención a la Población Adulta Mayor en México, por el entonces jefe de gobierno López Obrador. Este programa y otros impulsados por el gobierno del Distrito Federal de entonces, contrastaron la política social focalizada en la población pobre con la idea de la universalidad, por lo menos en grupos poblacionales específicos, como los adultos mayores o los niños estudiando en escuelas públicas (programa de útiles escolares). Por un lado, la universalidad es uno de los pilares éticos que sostienen el marco de los Derechos Humanos, particularmente aquellos denominados Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA), haciendo referencia a la responsabilidad de los Estados de garantizar las condiciones básicas para que todos los miembros de la sociedad puedan participar plenamente en la misma sin distinción alguna (Yanes, 2009). En este sentido, Sojo (2007) refiere que la perspectiva de la universalidad en los programas sociales para las personas adultas mayores implica asegurar un nivel mínimo de bienestar para este sector poblacional, sin ningún otro factor de exclusión que la edad. Este criterio evidencia que la universalidad no es contraria a la selectividad, sino que esta última, “es un medio para hacer más eficaz la universalización, teniendo en cuenta la escasez de los recursos públicos y logrando una mayor equidad y eficiencia” (CEPAL, 2006, p. 44).

La pensión, criticada por la oposición, tuvo un gran éxito político y generó un enorme respaldo. De esta manera se transformó en el estandarte de una nueva forma de ver la política social, como reconocimiento de derechos y con un carácter universal.

A partir de su instrumentación en la Ciudad de México, se replicó en diversos estados, con restricciones y montos menores e incluso apareció como parte de la política social federal, igualmente en una versión acotada a los pobres. A partir del año 2006, el gobierno de Fox implementó, dentro del programa Oportunidades, el apoyo para adultos mayores, que consistía en que todas las familias beneficiarias que tuvieran un miembro de la familia mayor a 70 años recibían un apoyo adicional por cada adulto mayor (Coneval, 2010). Por otro lado, el programa también proporcionaba un paquete de servicios de salud gratuitos a personas adultas mayores de 60 años.

El gobierno de Felipe Calderón tuvo una política social de continuidad, mantuvo el programa Oportunidades, el cual amplió. Asimismo, se impulsa la Red de Protección Social de la Estrategia “Vivir Mejor”, cuyo programa emblemático fue el de Guarderías y Estancias Infantiles. Este tenía el objetivo de facilitar la inserción de las madres y los padres trabajadores en el mercado laboral y mejorar sus ingresos. Prometía una atención en condiciones dignas y seguras para sus hijos e hijas. Era operado mediante guarderías subrogadas, es decir, que recibía un pago por menor atendido por parte del gobierno. Como muchos programas gubernamentales, sus resultados fueron mixtos. Finalmente, fue abandonado por el gobierno de López Obrador.

En cuanto al programa de adultos mayores, el gobierno de Calderón Hinojosa impulsó el programa “70 y más”, en el año 2007, como una pensión no contributiva que en principio beneficiaría a la población ubicada en territorios rurales de hasta 2 500 habitantes. Sin embargo, tras dos años, el programa incrementó la cobertura a zonas con 30 000 habitantes. La pensión consistía en un monto de \$500 mensuales en efectivo, con entregas bimestrales para personas adultas mayores de 70 años. Los beneficiarios de este programa estaban condicionados a no ser beneficiarios del apoyo del programa Oportunidades, que fueron migrando al nuevo programa.

El gobierno de Enrique Peña Nieto también mantiene la continuidad, haciendo correcciones y ampliaciones a los programas heredados. Durante ese gobierno, la política social se enfocó en dos instrumentos fundamentales. Por un lado, se mantuvo el programa Oportunidades, que se transformó en Programa de Inclusión Social (Prospera), además de mantener su enfoque en alimentación, salud y educación; también impulsó acciones para lograr la inclusión financiera, laboral y productiva de las personas por medio de su trabajo. La idea era promover el bienestar facilitando el acceso al mercado laboral y productivo, justo uno de los aspectos en los que había venido fracasando el programa. Por otro lado, el programa para adultos mayores amplió su cobertura a personas mayores de 65 años, e incluyó zonas urbanas, por lo que se denominó “65 y más”. Este programa estuvo vigente hasta el año 2018, cuando entró en vigor la Pensión Universal para Personas Adultas Mayores impulsado por el gobierno lopezobradorista (CEPAL, 2019).

Por otro lado, el gobierno de Peña Nieto impulsó la Cruzada Nacional Contra el Hambre (CNCH), que buscaba replicar el exitoso programa brasileño “Hambre Cero” (Fome Zero), impulsado por el gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva desde 2003. Este era un programa que pretendía reducir el hambre y la pobreza extrema en el país. Tenía como principales objetivos eliminar la desnutrición infantil aguda, mejorar el crecimiento de niños y niñas en la primera infancia, aumentar la producción y el ingreso de los pequeños productores agrícolas, promover la participación comunitaria y minimizar las pérdidas poscosecha y de alimentos durante el almacenamiento y el transporte (Yaschine, 2019). El programa presentó diversos problemas operativos y en la segunda mitad del sexenio fue desapareciendo.

Los programas Progresá, Oportunidades y Prospera representan un logro de política pública en México, dada su continuidad esencial durante cuatro sexenios (Boltvinik, 2019). Durante este tiempo se hicieron modificaciones, ampliaciones, correcciones, cambios de énfasis, pero esencial-

mente se mantuvo como columna vertebral de la política social la idea de romper la transmisión intergeneracional de la pobreza a partir del incremento del capital humano a través del acceso a la educación. La pobreza no disminuyó, esto a pesar de los 20 años de continuidad de la política social.

Estos programas suponían que la pobreza era problema de las personas y sus familias, y no una expresión de un problema estructural en la sociedad. Eran programas focalizados en la población pobre, condicionados a cumplir con contraprestaciones por parte de los beneficiarios. Para ello, se incentivaba la permanencia escolar por medio de becas que quedaban condicionadas a la asistencia escolar, así como al seguimiento de la salud de los niños y niñas beneficiarias. El otro componente del programa, la alimentación, se cubría por medio de las becas y otros apoyos como despensas.

Lamentablemente, el programa tenía tres problemas: primero, olvidar el componente estructural de la pobreza y suponer que los pobres pueden dejar de serlo sin que haya cambios sociales mayores; segundo, suponer que la mera asistencia escolar aumenta el llamado capital humano sin hacerse cargo del enorme deterioro que el sistema educativo viene acumulando en las últimas décadas, lo mismo puede decirse de la asistencia a los centros de salud para la revisión de niñas y niños, con un sistema de salud deficiente y con una cobertura limitada; tercero, suponer que el solo incremento del capital humano permitiría acceder a mejores condiciones laborales cuando el mercado mexicano no ofrece condiciones de trabajo adecuadas, ni remuneraciones que garanticen acceder a buenos salarios. Los salarios se deterioraron por décadas (Calderón, Padilla & Falcón, 2022), y el salario mínimo sólo recientemente ha empezado a tener cierta recuperación. Con lo que se llegó al absurdo de que alguien apoyado por estos programas, durante su infancia y hasta incluso la educación media superior, podía obtener un trabajo formal, con salario mínimo, pero seguía siendo pobre porque sus ingresos se mantenían por debajo de la línea de pobreza individual.

El gobierno que inició en diciembre del 2018, encabezado por López Obrador, impulsó una transformación mayor de la política social. Por un lado, desmanteló la gran mayoría de los programas que venían aplicándose, por el otro, impulsó un conjunto de programas cuya lógica de operación es distinta. Durante este gobierno se ha actuado de forma acelerada por lo que las decisiones de desaparecer programas y la implementación de los nuevos ha sido sobre la marcha, en ocasiones sin la suficiente planeación. A estas alturas, sin embargo, la lógica y operación de los programas es más o menos clara, aunque sus resultados apenas empiezan a valorarse a plenitud. Hay que tomar en cuenta que toda evaluación, en cualquier área del actual gobierno, debe considerar la pandemia de COVID-19, que puso en vilo a la sociedad mexicana y a todo el mundo, durante 2020 y 2021. Aun ahora, seguimos viviendo los efectos de la pandemia y la parálisis social que significó.

Este gobierno ha impulsado nuevos programas como Producción para el Bienestar, Programa de Becas Escolares, Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, Jóvenes Construyendo el Futuro, Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente y Sembrando Vida. Dos elementos que no analizamos en este trabajo, pero que forman parte sustantiva de la política social, son la educación y la salud. Ambas áreas fueron, sin lugar a duda, las que más directo sufrieron el embate de la pandemia. En educación, la parálisis del sistema educativo, la instrumentación totalmente accidentada de la educación virtual, el deterioro de las instalaciones educativas, adicional al que ya tenían, marcaron el tránsito durante de la pandemia. En contrapartida, la política educativa se ha centrado en apoyos en forma de becas y el diseño de la llamada “Nueva Escuela Mexicana”, cuya valoración requiere de un trabajo específico. Pero claramente no se trabajó en dos áreas que parecían indispensables: el aumento de la deserción escolar producto de la pandemia, más allá de las propias becas, y la recuperación física de los planteles educativos, más allá de lo indispensable para que operen. Del lado de la salud, se canceló el Seguro Popular,



que acumulaba una enorme cantidad de problemas, y se trató de sustituir por el Instituto de Salud para el Bienestar (Insabi), pero su implementación, que parecía apresurada, se topó de lleno con la pandemia que modificó todas las prioridades del sector salud, mal logrando por completo su instrumentación. Actualmente, se impulsa el sistema IMSS-Bienestar, que parece tener avances, pero es muy pronto para evaluarlo. Además, se cambió la política de adquisición de medicamentos, considerada como excesivamente onerosa y corrupta, pero la nueva política ha sido errática y ha generado en distintos momentos desabasto, de nuevo profundamente mediada por las demandas que la pandemia impuso. A diferencia de lo que puede decirse de la política laboral y los efectos de la política social, las políticas en salud y educación no cumplieron las expectativas; esto es especialmente cierto si pensamos que son áreas donde los gobiernos progresistas y de izquierda suelen poner el acento. El análisis de éstas queda como pendiente en este trabajo.

La nueva política social ha usado como instrumento fundamental las transferencias, pero se quitaron las condicionalidades y se ha buscado que tengan un carácter universal dentro de los grupos en los que se aplica. Por ejemplo, en lugar de apoyos a los niños y niñas en pobreza, ahora se otorga una beca a todos aquellos que están en el sistema público, otro ejemplo es el de la pensión para adultos mayores que se elevó a rango constitucional y es universal para todas las personas mayores de 65 años. Otra característica de estos programas es que buscan disminuir la intermediación, cosa que es posible porque no están condicionados, lo cual disminuye su propensión a ser usados clientelariamente. A diferencia de lo que venía pasando donde grandes programas arropaban a subprogramas y acciones específicas, actualmente se reconoce la diversidad de programas bajo la cobertura de “Programas para el Bienestar”.

En 2019, se crea la pensión universal no contributiva denominada “Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores”, que consiste en la entrega de un apoyo económico de forma mensual, mismo que es entregado bimestralmente, de forma directa y sin intermediarios. Este programa es un heredero directo del instrumentado por el gobierno de López Obrador en el Distrito Federal entre el 2000 y el 2006. Los gobiernos encabezados por Marcelo Ebrard y Miguel Ángel Mancera continuaron con el mismo. Durante este tiempo se extendió la cobertura al bajar la edad de 70 años a 68 años (2009). Este es uno de los programas más valorados del actual gobierno y atiende, aunque parcialmente, el envejecimiento poblacional que está viviendo México (Calderon & Garay 2022)

### La política laboral

La larga etapa de reorganización que ocurre tras la Revolución Mexicana dio paso a una etapa de crecimiento económico y relativa estabilidad social y política. Varios factores contribuyeron a esta labor. En el ámbito interno, el cardenismo, al asegurar la transición política de 1940, constituyó uno de los pilares fundamentales del llamado “milagro mexicano”; en el ámbito externo, el final de la II Guerra Mundial y el reacomodo internacional que este proceso supuso, destacaron entre los principales factores que contribuyeron al impulso económico del Estado mexicano.

Durante las siguientes tres décadas, se logró que el país tuviera un crecimiento acumulado considerable. En este contexto, se crearon nuevas instituciones sociales y se amplió el acceso a la educación y la salud. Asimismo, y tras la caída del salario mínimo durante la II Guerra Mundial, con el final de ésta se observó una mejora de los salarios y un proceso de aumento constante de su poder adquisitivo, el cual alcanzó su punto culminante a mediados de los setenta (Calderón, Padilla & Falcón, 2022).

Junto con la relativa estabilidad económica y política posrevolucionaria, se dio en México una etapa de mejora significativa de las condiciones de vida y de las expectativas de la población.

Aunque la desigualdad y la pobreza se mantuvieron, era claro que disminuían y que había mayor movilidad social. Quienes lograban insertarse en el mercado formal de trabajo, accedían a mejores condiciones salariales, prestaciones, seguridad social, así como créditos para la vivienda, entre otras prestaciones sociales. Al mismo tiempo, la oferta educativa se amplió de manera sustantiva tanto en el nivel básico como en el superior.

De tal suerte que, durante más de 40 años, el país acumuló profundos cambios que generaron un nuevo rostro social. Todos estos cambios incidían en las condiciones de vida de la población y determinaban las magnitudes de la pobreza y la desigualdad, y las posibilidades de movilidad social. Sin embargo, y a pesar de cierta imagen de continuidad que el proceso pueda transmitir, a finales de los sesenta tuvieron lugar complejos procesos sociopolíticos, los cuales imprimieron un cambio en la velocidad y profundidad de las tendencias que hasta entonces se habían verificado en el país.

A partir de los años setenta, pero más claramente al inicio de la década de los ochenta, tuvo lugar un proceso de deterioro de las condiciones del mundo del trabajo, severamente afectado por sucesivas crisis económicas internacionales y regionales, dentro de las que destacan por su magnitud la crisis internacional del petróleo de 1973, 1976, la crisis de la deuda externa de 1982, 1988 y la crisis financiera de 1994.

Estas crisis fueron enfrentadas con las llamadas reformas estructurales que consistieron básicamente en el adelgazamiento de Estado, en dos sentidos: en su intervención social y en su peso en la economía. Al menos es posible identificar cuatro momentos centrales en el proceso de implementación de estas reformas estructurales. El primero, con Miguel de la Madrid, caracterizado por la búsqueda de la estabilización económica tras el derrumbe que originó la crisis del petróleo y el fin del sexenio de José López Portillo; fundamentalmente, reduciendo el gasto público e iniciando la apertura comercial. El segundo, y probablemente el más importante, con Carlos Salinas de Gortari, que profundizó y consolidó las reformas económicas transfiriendo empresas y facultades del Estado a la iniciativa privada. El factor más relevante fue la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC [NAFTA, por sus siglas en inglés]), que implicó el cambio estructural más profundo de la historia económica reciente de México.

El tercer momento inicia con Ernesto Zedillo y culmina con Felipe Calderón, parte de la estabilización financiera tras la crisis de 1995, incluyendo el rescate bancario y el traslado de la banca a capitales internacionales, así como la continuación de la privatización. En este periodo se dan cambios en la estructura económica en México, entretejiendo nuestra economía con la norteamericana a partir del marco generado por el TLC. El cuarto es impulsado por Enrique Peña Nieto, a través de un pacto (Pacto por México) con las principales fuerzas políticas formales: PRI, PAN y PRD. El conjunto de reformas finalizaba el traslado de la estructura económica al capital privado, centrándose en el sector energético.

A partir de las crisis de los setenta y las sucesivas hasta la crisis de 1995, cada una de ellas supuso una pérdida en el poder adquisitivo de los trabajadores y en sus condiciones de vida. Aunado a ello, las reformas iniciadas a principios de los años ochenta del siglo pasado, y continuadas hasta el gobierno de Peña Nieto, utilizaron el trabajo como ancla antinflacionaria y principal factor de competitividad en el exterior. El país pasó de una economía enfocada en el mercado interno a una encaminada a las exportaciones. En este contexto, los salarios de los trabajadores no eran relevantes y podían abatirse. Este modelo fue muy exitoso para las empresas orientadas a las exportaciones, pero fue un desastre para las industrias dirigidas al mercado interno y, en general, para los trabajadores.

A consecuencia de este contexto, los salarios cayeron estrepitosamente en México, aumentó la informalidad laboral, las prestaciones sociales se deterioraron y precarizaron la vida de la mayor

parte de la población. Para poner un ejemplo, veamos lo que pasó con el salario mínimo. Éste constituye un punto de referencia en las condiciones laborales y en el acceso a los satisfactores de las necesidades humanas para la mayor parte de las personas trabajadoras. Representa un piso mínimo de bienestar que la remuneración por el trabajo debe garantizar. Es un elemento orientador sobre las condiciones salariales del conjunto de la población que trabaja. El salario mínimo perdió entre los años ochenta y noventa del siglo pasado gran parte de su poder adquisitivo (Calderón, Padilla & Falcón, 2022).

Como puede observarse en la gráfica 1, el salario mínimo comienza a caer a principios de los ochenta y se derrumba definitivamente a principios de los noventa, manteniéndose bajo con una ligera tendencia a disminuir hasta el 2018. A partir del 2019, se ve una recuperación sostenida y sustancial. Aunque la gráfica no muestra los datos del 2024, el salario ha aumentado entre el 2018 y 2024 más del 200%.

Gráfica 1



Fuente: elaboración propia con datos del INEGI 2023.

Junto con los salarios, las condiciones generales del trabajo fueron deteriorándose. Se impulsó la llamada flexibilidad laboral y, en general, las prestaciones disminuyeron. Esto derivó tanto en el hecho de que están asociadas a los montos del salario, que venía bajando, como al aumento de la informalidad.

El presente sexenio se enfrenta a este contexto y, por primera vez desde los años setenta, se dan pasos que tienen efectos sobre las condiciones de vida no sólo de la población trabajadora sino del conjunto de la población. Entre las medidas que se impulsan están: la limitación de la flexibilización laboral, particularmente del *outsourcing*, el incremento del salario mínimo y el aumento de vacaciones. También se ha discutido el incremento de las pensiones y la disminución de la semana laboral. Una medida que ha tenido efectos positivos para los trabajadores es la democratización sindical. Esto ha permitido que los sindicatos jueguen un papel más relevante en la defensa de los intereses laborales y disminuya su rol de factor de control de las personas trabajadoras.

### Efectos de la política social y laboral

No vamos a establecer la relación directa entre políticas social y laboral, y su efecto social, pero vamos a analizar los resultados en algunas condiciones específicas y en la medición de la pobreza. Para ello, utilizaremos tres fuentes de datos: primero, partimos del concepto y medición de pobreza laboral establecido por Coneval y que utiliza datos de la Encuesta Nacional de Empleo y Ocupación (ENOE). Este concepto considera la pobreza laboral como un ingreso por trabajo inferior al valor monetario de una canasta alimentaria (Coneval, 2024).

En cuanto a la pobreza usaremos dos fuentes de datos distintas: las mediciones de Evalúa CDMX (2023) y del Coneval (2023). Esta última es la medición oficial de la pobreza en el país, pero se han documentado repetidamente problemas tanto en la definición de umbrales como la integración del indicador que la hacen sobresensible, entre otras cosas, al ingreso (Boltvinik, 2020; Calderón, 2014). La medición de la pobreza del Evalúa, es mucho más consistente y pondera de mucho mejor manera los componentes que la integran. Ambas usan como fuente la Encuesta de Ingreso Gasto de los Hogares (ENIGH). Compararemos los resultados de ambas mediciones para valorar los cambios entre 2018 y 2022. Dadas las definiciones diferenciadas de ambas mediciones, contrastamos la población carenciada de Coneval con la población en pobreza de Evalúa; la población en pobreza de Coneval con la población en pobreza extrema de Evalúa; y la población con pobreza extrema de Coneval con la población con pobreza muy alta, o indigente, de Evalúa CDMX.

En cuanto a la pobreza laboral, podemos observar una reducción entre 2018 y 2024 de casi 3 puntos porcentuales. Esta reducción se percibe desde el 2019, pero retrocede en 2020, claramente asociada al deterioro del ingreso familiar en la etapa de la pandemia y vuelve a bajar de forma continua en cada año posterior (gráfica 2). Al analizar sólo a la población ocupada, vemos que la tendencia es aún más consistente, pues baja de 14.9% a 13.0%, esto implica una caída de 14.6% de la pobreza laboral (gráfica 3). De hecho, el ingreso promedio de la población ocupada se incrementó en 16.7% entre 2018 y 2024 (cálculos propios a partir de Coneval, 2023).

Gráfica 2



Fuente: elaboración propia a partir de datos de Coneval, 2023.

Nota: los datos corresponden al tercer trimestre de cada año.

Gráfica 3

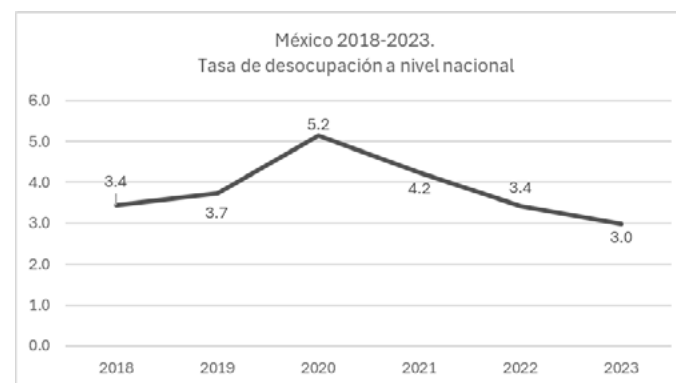


Fuente: elaboración propia a partir de datos de Coneval, 2023.

Nota: los datos corresponden al tercer trimestre de cada año.

Otro aspecto que refleja una mejora en las condiciones laborales es la reducción de la tasa de desocupación. Si bien esta tasa en un contexto como el mexicano no refleja claramente los problemas del mercado laboral, sí muestra que las personas están encontrando en qué ocuparse para obtener un ingreso. Como se observa en la gráfica 4, la tasa en 2018 era de 3.4 y para el 2023 llegó al 3.0, lo que implica una reducción de 11.8%. No obstante, como mencionamos, 56.0% de la población ocupada lo hace en el sector informal de la economía. Las diferencias entre el sector formal y el informal son notables, por ejemplo, sólo 1.0% de la población ocupada en sector formal se encuentra en pobreza laboral, mientras que 21.8% de quienes trabajan en el sector informal se ubican en esta condición. El ingreso promedio es 29.5% más bajo en el sector informal. Esto se explica no sólo porque hay salarios más bajos, sino porque hay mucho mayor presencia de trabajos parciales, además, recordemos que en el sector informal se carece de seguridad en el empleo y de prestaciones, a esto hay que agregar que la mayor parte del sector informal está cubierto por mujeres. Aunque en el conjunto de la población ocupada han aumentado los ingresos, este incremento ha sido mayor en el sector formal. Hasta el 2023, hay un incremento de 15.3% entre las personas ocupadas en el sector formal, contra sólo 12.2% en el informal.

Gráfica 4



Fuente: elaboración propia a partir de datos de Coneval, 2023.

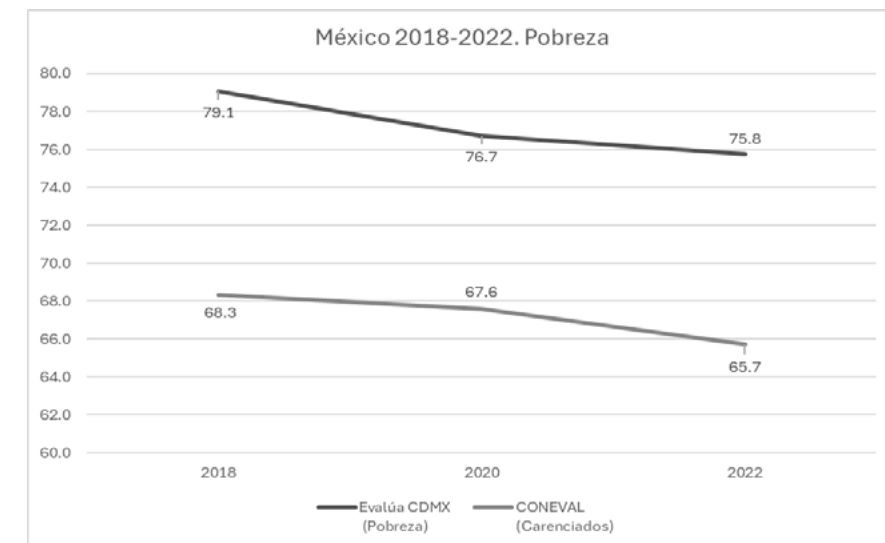
Nota: los datos corresponden al tercer trimestre de cada año.

Según Coneval, la pobreza, que nosotros identificamos como pobreza extrema, habría tenido un incremento en el 2020, producto de la pandemia y después una reducción sobresaliente en el 2024 de 7.6 puntos porcentuales. Lo que implicaría una disminución en dos años de 18.12%. Aunque una parte de esta disminución puede explicarse en el aumento atípico que se dio durante la pandemia, sigue representando una cifra extremadamente alta. En realidad, hay un efecto de sobre sensibilidad del método al ingreso. Este efecto podría poner en duda la reducción. Los datos comparados con Evalúa CDMX, sin embargo, dan consistencia a la disminución de la pobreza, pero suavizan los movimientos.

Al analizarla en las tres dimensiones que explicamos con las dos fuentes de datos, encontramos consistentemente una disminución de la pobreza entre 2018 y 2022, que es el último año para el que se dispone de datos. Agrupamos estos en tres grupos para comparar de forma más clara los resultados de la pobreza entre Evalúa CDMX y Coneval. El primero, que denominamos pobreza, compara el porcentaje de población pobre identificado por Evalúa con la población carenciada, al menos de una carencia, de Coneval; el segundo, denominado pobreza extrema, compara el porcentaje de población en pobreza extrema de Evalúa con el porcentaje de pobreza de Coneval; finalmente, en el tercer grupo que hemos denominado pobreza indigente, compara la pobreza indigente de Evalúa con la pobreza extrema de Coneval.

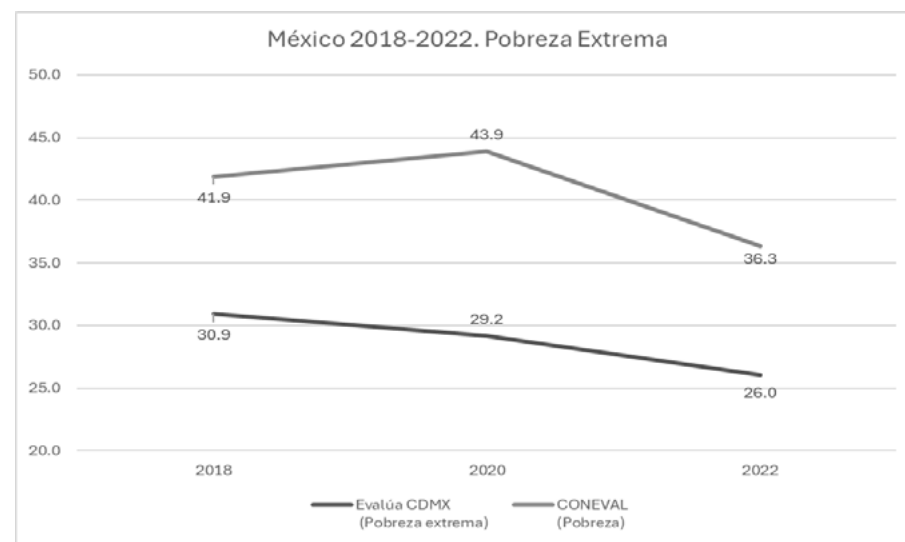
Al revisar el primer grupo, de pobreza y carenciados (gráfica 5), podemos observar que ambas mediciones son consistentes con una disminución de la pobreza o de población carenciada. Ambas estiman una reducción del alrededor de 4%. La principal diferencia se encuentra en la etapa de la pandemia, el 2020, donde Evalúa identifica una disminución mayor que la de Coneval.

Gráfica 5



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Evalúa CDMX, 2023 y de Coneval, 2023.

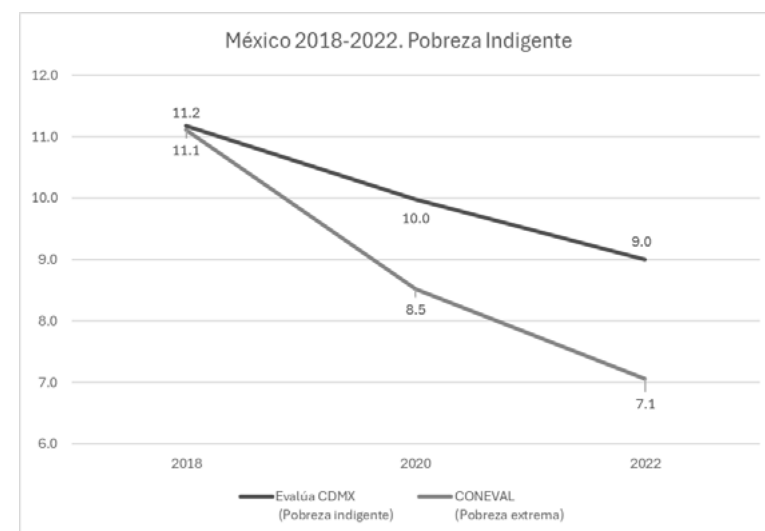
Gráfica 6



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Evalúa CDMX, 2023 y de Coneval, 2023.

En cuanto a la pobreza extrema (gráfica 6), que Coneval considera es la pobreza, también observamos una reducción consistente entre el 2018 y 2022. No obstante, Coneval identifica un incremento durante la pandemia y luego una reducción muy acelerada. Evalúa señala una disminución muy ligera y después una disminución mayor entre 2020 y 2022. En el periodo acumulan 15.8% y 13.3% de disminución, Evalúa y Coneval respectivamente, entre el 2018 y 2020.

Gráfica 7



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Evalúa CDMX, 2023 y de Coneval, 2023.

Finalmente, al comparar la situación de la población más pobre (gráfica 7), que Evalúa considera como de muy alta pobreza o indigente, y Coneval la identifica como pobreza extrema, volvemos a

constatar una disminución importante durante todo el periodo de forma constante. Nuevamente, es más suave la disminución identificada por Evalúa que la identificada por Coneval. Evalúa señala una disminución del 19.5%, llevando la pobreza indigente de 11.2% a 9.0%; Coneval, por su parte, identifica una disminución 36.4%, que implica bajar de 11.1% a 7.1%.

### Reflexiones finales

En todo ejercicio de gobierno hay claroscuros. El gobierno del presidente López Obrador ha cambiado los énfasis y las narrativas en muchos terrenos de la vida nacional. Sus políticas y acciones de gobiernos han incidido de manera muy diversa en la vida cotidiana de quienes vivimos aquí. Pero es claro que ha habido un cambio. Este cambio, además, se dio en medio de uno de los fenómenos más complejos que la sociedad humana ha enfrentado en tiempos recientes, la pandemia del coronavirus, y la semiparálisis de las actividades sociales.

Hacer una valoración de la Cuarta transformación, implica tocar múltiples aspectos y realizar un balance. Este texto busca contribuir en la discusión y reflexión de dicho balance en el terreno de la política social y de la política laboral, pero aun acotado a ello, falta mucho por revisar y valorar. Por lo pronto, puede afirmarse que las acciones y políticas emprendidas por este gobierno en la política social y en terreno laboral, han tenido una incidencia positiva en el ingreso y las condiciones de vida de una parte muy significativa de los mexicanos. Los indicadores que hemos revisado muestran consistentemente aumento del ingreso y disminución de la pobreza.

Este no es un logro menor, y menos en el contexto de la pandemia, cuando recordamos que más de 20 años de políticas sociales focalizadas, dirigidas a incrementar el capital humano, no lograron disminuir la pobreza al tiempo que los ingresos de la población ocupada se mantuvieron extremadamente castigados. Estos han aumentado, lo que es muy positivo, pero se encuentran lejos de garantizar condiciones de bienestar para todas las personas y familias del país.

### Referencias

- Bobbio, N. (2014). *Derecha e izquierda*. México: Taurus.
- Boltvinik J. (2020). Medición de la pobreza de México: análisis crítico comparativo de los diferentes métodos aplicados. Recomendaciones de buenas prácticas para la medición de la pobreza en México y América Latina. CEPAL, LC/TS.2020/43, México.
- Boltvinik, J. et al. (2019). Crónica de un fracaso anunciado. Ha llegado la hora de remplazar el Progreso-Oportunidades-Prospera. En Hernández, G. De la Garza, T. Zamudio, J. y Yashine, I. (coords.). (2019). *El Progreso-Oportunidades-Prospera, a 20 años de su creación*. Ciudad de México: Coneval.
- Branchet-Márquez, V. (2004). El Estado benefactor mexicano: nacimiento, auge y declive. En Riesco, M. (editor). *Social Policy in a Development Context. Latin America. A New Developmental Welfare State in the Making?* (Draft paper prepared within the UNRISD Research Area 'Social Policy in a Development Context'), Ginebra, Suiza, United Nations Research Institute for Social Development, UNRISD. Recuperado de: [http://cep.cl/UNRISD/Papers/Mexico/Editing/Mexico\\_Paper.rtf](http://cep.cl/UNRISD/Papers/Mexico/Editing/Mexico_Paper.rtf)
- Calderón, M. (2014). Paradojas de la medición multidimensional de la pobreza en el Distrito Federal: una comparación de dos métodos *Coyuntura Demográfica*, núm. 6, 67-73. ISSN: 2007-5456 [http://coyunturademografica.somede.org/wp-content/plugins/coyuntura\\_demografica/DEMOGRAFICA/ARTICULOS/PUB-2014-06-077.pdf](http://coyunturademografica.somede.org/wp-content/plugins/coyuntura_demografica/DEMOGRAFICA/ARTICULOS/PUB-2014-06-077.pdf)
- Calderón, M. & Garay, S. (2022). *Envejecimiento y calidad de vida*. SEP-CONCYTEP. ISBN: 978-607-8839-36-0. <https://concytep.gob.mx/publicaciones/libro-c-l-2022-06-58-envejecimiento-y-calidad-de-vida#1>

- Calderón, M. (2022). *En busca del umbral de la pobreza. Estructuración social de las normas de satisfacción mínima de las necesidades humanas*. México: IBERO Puebla /ITESO, ISBN: 978-607-8587-62-9.
- Calderón, M. & Garay, S. (2023). ¿Desigualdad o igualdad? Discusión teórica y metodológica para su medición. *Perspectivas Sociales/ Social Perspectives*, 25(1). <https://perspectivassociales.uanl.mx/index.php/pers/article/view/187>
- Calderón, M., Padilla, M. & Falcón, F. (2022). Informe de actualización: Salario Mínimo Constitucional. Observatorio de Salarios / IBERO Puebla.
- CEPAL (2006). *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*. Montevideo: CEPAL.
- CEPAL (2019). *Pensión para Adultos Mayores (ex programa 70 y más)*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Coneval (2023). *Medición de la pobreza 2022*. México.
- Coneval (2023). *Pobreza laboral al cuarto trimestre de 2023*. México.
- Evalúa CDMX (2023). *Medición de la pobreza 2022*. México.
- Farge, C. (2007). El Estado de bienestar, *Enfoques*, XIX 1(2), 45-54.
- Garay, S. & Calderón, M. (2021). Carencias sociales y COVID-19 en México: algunas diferencias en términos regionales, *Iberoforum. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana*, vol.1, núm. 2, 1-32, ISSN 2007-0675. <https://doi.org/10.48102/if.2021.v1.n2.156>
- Garfias, F. & Rubio, G. (2010). *Análisis comparativo sobre los programas para adultos mayores*. Santiago de Chile: CEPAL.
- INEGI (2018, 2020 y 2022). Encuestas de Ingreso Gasto de los Hogares, México.
- INEGI (2023). Encuesta de Ingreso Gasto de los Hogares. México.
- Sojo, C. (2007). *Universalismo y selectividad: el ocaso de una falsa dicotomía*. San José: FLACSO.
- Yanes, P. (2009). *La pensión ciudadana de adultos mayores en la Ciudad de México. Institucionalización de la universalidad y la no condicionalidad*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Yaschine, I. (2019). Progres-Oportunidades-Prospera, veinte años de historia En Hernández Licona, G., De la Garza, T., Zamudio, J. & Yaschine, I. (coords.). (2019). *El Progres-Oportunidades-Prospera, a 20 años de su creación*. Ciudad de México: Coneval.

#### Notas

- 1 Partimos de la definición de Izquierda que desarrolla Norberto Bobbio (2014) en su libro *Derecha e Izquierda*, que considera constitutivo de la izquierda la lucha contra la desigualdad social. En ese sentido, un gobierno de izquierda es aquel que pone en el centro de su ejercicio político la disminución de la desigualdad.
- 2 El clientelismo se caracteriza por el uso condicionado de las políticas, programas, acciones o recursos públicos para mantener la fidelidad de ciertos grupos sociales que reciben beneficios de algún tipo a cambio de su apoyo a los políticos que los controlan. En principio, cuando los beneficios que otorga el Estado son derechos y tienen un carácter universal, se cierra el paso a su uso clientelar.

## CONSECUENCIAS DE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD MILITARIZADA EN LA CUARTA TRANSFORMACIÓN

Alexia Martínez Montalban, Tadeo Luna de la Mora

### Introducción

La militarización de la seguridad pública en México, durante el sexenio de López Obrador, ha sido tema de debate. Desde que asumió el cargo en 2018, el Presidente ha recurrido a las Fuerzas Armadas como estrategia de combate a la delincuencia organizada, a pesar del riesgo de abusos de derechos humanos y la falta de un enfoque en soluciones a largo plazo.

Siguiendo la tendencia de los dos sexenios anteriores, durante los últimos seis años se ha recrudecido la violencia en sus distintas modalidades. Las políticas de seguridad no han logrado reducir de forma significativa las tasas delictivas y, en su lugar, han dejado un creciente número de víctimas, quienes, ante la impunidad, exigen se atienda esta crisis de seguridad y de derechos humanos.

Son varios los elementos que permiten afirmar que durante el sexenio de López Obrador se han profundizado, fortalecido y ampliado las funciones de las Fuerzas Armadas: el reforzado papel en la seguridad pública por medio de la Guardia Nacional, su protagonismo en el desarrollo y administración de proyectos civiles como la construcción y operación de infraestructura como el Tren Maya, o el constante aumento en el presupuesto, dan cuenta de una presencia cada vez mayor de las Fuerzas Armadas, ya sea Secretaría de Marina (Semar) o Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) en la vida pública y política de México.

La academia, los organismos internacionales, defensores de derechos humanos y quienes vieron vulnerados sus derechos por esta estrategia, cuestionan las políticas de militarización de la seguridad pública y han advertido constantemente sobre sus riesgos. No obstante, la apuesta del gobierno federal ha sido la castrense, al tiempo que se ha buscado imponer una narrativa que justifique la militarización y defienda a las instituciones militares de voces críticas, como se manifiesta en el siguiente discurso:

Por eso, mi agradecimiento al Ejército. En vez de militarizar al país, como sostienen nuestros opositores y —sí lo voy a decir— conservadores, en vez de eso, en vez de estar pensando en la militarización del país, lo que está quedando de manifiesto es que los soldados de México, el soldado es pueblo uniformado, las mujeres y los hombres de las Fuerzas Armadas son trabajadores, son leales y son patriotas.

Por eso, en este día, exclamo, manifiesto, sostengo: ¡Que viva el Ejército nacional! ¡Viva México! (Discurso del presidente López Obrador, 19 de febrero de 2024).<sup>1</sup>

Y más grave, aquellas narrativas que buscan la negación de la realidad de la sistemática violación a derechos humanos en México durante la Cuarta transformación (4T):

[...] bueno, no se ha registrado recomendaciones de la Comisión de Derechos Humanos, muy pocas, creo que dos a todas las Fuerzas Armadas desde que estamos en el gobierno y, desde luego, que se están acatando, cumpliendo.

No se ha caracterizado el gobierno que represento por violar derechos humanos, por eso sí puedo decir: no somos iguales ni declaramos la guerra, ni se desaparece a personas, ni torturamos, ni hay masacres (Conferencia de prensa del presidente López Obrador, 6 de septiembre de 2022).

En este texto damos cuenta de los últimos pasos del proceso de militarización durante el sexenio de López Obrador, enfocándonos en cómo grupos específicos de la población —mujeres, personas indígenas, personas migrantes y jóvenes— han vivido los impactos de ésta. La revisión caracteriza a la militarización como una estrategia reproductora de violencias e identifica los impactos en materia de derechos humanos que surgen de las políticas de militarización de la seguridad pública.

El involucramiento cada vez más profundo y amplio de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública ha sido una característica distintiva de la 4T. Es esencial analizar de manera integral las repercusiones que esta estrategia tiene en la sociedad. Abordar en detalle las diversas consecuencias de la militarización, busca contribuir a la comprensión de los efectos a corto y largo plazo de esta estrategia, reconociendo cómo impactan de manera diferenciada en las personas.

En este documento nos acercamos a las consecuencias de esta estrategia de seguridad en las mujeres, personas y comunidades indígenas, personas migrantes y juventudes, como grupos de la población que se encuentran en especial situación de vulnerabilidad y riesgo de ser víctimas de la violencia, situación que, como se verá a continuación, se agrava con la presencia de elementos de las Fuerzas Armadas.

Para problematizar la militarización, se suelen utilizar datos relacionados con los presupuestos, el número de efectivos y armamento. Sin embargo, restringir el análisis a los números no da cuenta de las dimensiones y consecuencias que están más allá de las fronteras formales de las instituciones militares (Morales & Pérez, 2014). Con esto en mente, optamos por la construcción de nuestros argumentos basados en análisis de casos, recuperados de revisiones documentales, solicitudes de acceso a la información y seguimiento hemerográfico.

#### ¿Por qué insistimos en nombrarlo militarización?

Existe un amplio debate y menos consenso sobre qué es la militarización. A grandes rasgos, puede entenderse como un proceso cultural amplio de preparación para la guerra (Bickford, 2015). En términos generales, el concepto hace referencia a la adopción de modelos, doctrinas y procedimientos militares (Zaverucha, 2008), donde los estudios clásicos al respecto suelen relacionarla de manera directa con Fuerzas Armadas de gran tamaño y que concentran importantes cuotas de poder en detrimento de poderes civiles.

Sin embargo, en el contexto actual, la militarización no siempre está vinculada con la ruptura del balance cívico militar (Morales & Pérez, 2015) y, más bien, se explica como resultado de contextos de violencia generalizada y crisis de gobernanza democrática, donde el poder civil utiliza a las fuerzas armadas en acciones no tradicionales como el control interno (Hall & Coyne, 2013; Robledo, 2023).

De manera concreta, podemos entender la militarización como: “El proceso general de reconfiguración del poder del Estado, mediante la delegación del uso de la fuerza en favor de instituciones militares, cuyo papel ocupa, así, una posición central en el ámbito de la seguridad, y cuyas lógicas de funcionamiento son adoptadas por instituciones civiles, particularmente las instituciones policiales y judiciales” (Gaussens & Jasso, 2020, p. 29).

Este proceso ha sido especialmente observable en América Latina. A lo largo de los últimos años se ha producido una aceleración en la presencia, poder y facultades de las Fuerzas Armadas en la región, especialmente en el ámbito de la seguridad pública e incluso en actividades más allá de la seguridad, como cuestiones relacionadas con la salud, la construcción y administración de infraestructura, entre otras (Sánchez, 2022).

Azamar (2023) explica la militarización en América Latina como una consecuencia de transiciones democráticas inacabadas y frágiles, donde la institucionalidad estatal se encuentra debilitada y se recurre a las instituciones militares utilizando como justificación la seguridad, buscando el equilibrio en la lucha contra la delincuencia organizada (Sánchez, 2020); o argumentando la incapacidad y corrupción de instituciones policiales de carácter civil, aludiendo a la eficacia y pronta respuesta de las instituciones militares (Piñeyro, 2010; Robledo, 2023).

Insistimos en llamar a este proceso que da protagonismo y poder a las Fuerzas Armadas en labores de seguridad pública como *militarización*, porque el proceso de transformación de las políticas de seguridad en México cumple con las características mencionadas por la literatura: i) la presencia de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad sin verdaderos controles civiles (Centro Prodh, 2023b); ii) la subordinación de instituciones policiales al mando militar (Hall & Coyne, 2013); iii) el nombramiento de oficiales militares en posiciones determinantes en materia de seguridad (Cano en Sánchez, 2020); iv) el incremento en la violencia y violaciones a derechos humanos, resultado de la falta de formación en atención ciudadana a las Fuerzas Armadas (Azamar, 2023), y v) la normalización o aceptación social tanto de la militarización, como de vías militaristas en la resolución de conflictos (Tickner, 2023).

Acercarse a la militarización en el país implica entender que esta ha sido impulsada por los propios gobiernos de carácter civil a través de distintas acciones políticas y jurídicas en los últimos sexenios, trascendiendo la postura ideológica de izquierda o de derecha con la que se identifiquen las administraciones en turno, a diferencia de lo que sucedía en el marco de las dictaduras militares en América Latina el siglo pasado (Sánchez, 2020).

#### Militarización durante la 4T

Si bien la militarización de la seguridad en México no es un proceso reciente, durante la administración de Andrés Manuel López Obrador se ha consolidado (Luna, 2022), en modelos que no se habían observado anteriormente (Brewer & Verduzco, 2023), alcanzando una profundidad legal no vista (Centro Prodh, 2021).

El sexenio que está por terminar, se ha caracterizado por fortalecer y profundizar la estrategia de militarización que data de tiempo atrás,<sup>2</sup> mediante reformas legales como la reforma constitucional de marzo de 2019, que crea la Guardia Nacional como una institución policial de carácter civil, al tiempo que legaliza que el Presidente pueda disponer de la Fuerza Armada Permanente en tareas de seguridad pública hasta 2024.

Esta reforma se consolidó en mayo de 2020, cuando la Presidencia de la República emitió un acuerdo en el que se ordena a las Fuerzas Armadas seguir participando en labores de seguridad pública con la Guardia Nacional, bajo el estándar de que esta participación sea extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.

El Ejecutivo federal ha sido consistente en sus acciones encaminadas a brindar más poder a las Fuerzas Armadas en materia de seguridad pública. Para septiembre de 2022 publicó un decreto en el que se modifican varias leyes, entre ellas la de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de la Guardia Nacional, la Ley Orgánica del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos en Materia de Guardia Nacional y Seguridad Pública.

A partir del decreto de septiembre de 2022, el Congreso de la Unión aprobó las reformas y se dispone, entre otras cosas, que la Guardia Nacional estará bajo el control administrativo y operativo de la Sedena. Esto significa que se vulnera el carácter civil que tiene la Guardia Nacional según el 21 constitucional (EPU, 2023). A partir de estas mismas reformas se reforman varios artículos de la Ley de la Guardia Nacional, entre ellos el 21, el cual incorpora en su estructura orgánica los servicios de investigación e inteligencia.

Ante esta reforma, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) presentó la acción de inconstitucionalidad 137/2022, en la que determina que para el 1 de enero de 2024 el control de la GN tenía que ser transferido a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. Al tiempo de redacción de este capítulo, esta transferencia no ha sucedido y la determinación de la SCJN sigue sin ser acatada.

Unos meses después, en noviembre de 2022, se reformó el 5° transitorio del decreto que modificaba varias disposiciones de la Constitución en materia de Guardia Nacional, para ampliar hasta el 2028 la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, mientras esta última acaba de establecerse.

En declaraciones del 5 de febrero de 2024, el presidente de la República presentó una serie de iniciativas de reformas constitucionales que buscan transformar distintos ámbitos sociales del país. En materia de seguridad propone una nueva reforma para adscribir la Guardia Nacional a la Sedena, reconociéndola como parte de la Fuerza Armada Permanente, legalizando lo que en los hechos se desarrolla.

Esta iniciativa de reforma busca militarizar completamente la seguridad pública y tendría impactos en la justicia, al ser la GN la única institución de seguridad pública a nivel federal en México y su incorporación a la Sedena supone que la seguridad pública en este nivel sea de carácter militar (MUCD, 2024).

Aunque las iniciativas de reforma requieren revisión y aprobación por parte de las cámaras del Congreso, la propuesta de reforma constitucional impulsada por López Obrador marca el fin de un sexenio que se ha distinguido por el fortalecimiento del papel de las Fuerzas Armadas en la seguridad, ejercido con escasos o inexistentes controles civiles.

Más allá del proceso normativo de militarización, contrario a la promesa de paz o reducción de la violencia que traen consigo, lo que se ha observado es un incremento de violaciones a derechos humanos y violencia en general, mientras que el acceso a la justicia sigue siendo un reto en el país (Brewer & Verduzco, 2023). Durante la 4T, el proceso de militarización ha generado impactos en las vidas de quienes habitan en México, principalmente afectando a mujeres, personas indígenas, migrantes y jóvenes. En el siguiente apartado se profundiza al respecto.

#### Consecuencias de la militarización

En México, las operaciones militares en tareas de seguridad han contribuido de manera decisiva a incrementar la violencia (Silva *et al.*, 2012; Vilalta, 2014; Atuesta, 2018) y a incrementar las violaciones a los derechos humanos (CNDH, 2001).

Por ejemplo, Madrazo y otros (2018) muestran cómo de los enfrentamientos con armas de fuego entre 2007 y 2011, 84% fueron provocados por corporaciones estatales; mientras que Silva y otros (2012 y 2017) documentan un abuso de la fuerza letal por parte de las Fuerzas Armadas, es decir, tasas desproporcionadamente altas de civiles asesinados en enfrentamientos de parte de la Secretaría de Marina (Semar) y de la Sedena, en comparación con corporaciones civiles.

El fortalecido papel de las Fuerzas Armadas, especialmente en la mal llamada *guerra contra*

*el narcotráfico*, ha desembocado en graves violaciones a derechos humanos como la desaparición forzada de Nitza Paola Alvarado Espinoza, José Ángel Alvarado y Rocío Irene Alvarado Reyes, perpetrada el 29 de diciembre de 2009 por las fuerzas armadas.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) determinó la responsabilidad del Estado mexicano en la desaparición forzada de Nitza Paola, José Ángel y Rocío Irene Alvarado (párr. 205), en noviembre de 2018. Es relevante que los hechos se dieron en el marco de la creciente participación del Ejército en tareas de seguridad ciudadana y lucha contra la delincuencia llevadas a cabo en el país a partir de 2006 (párr. 204). De esta sentencia, se desprende un estándar que sirve para guiar la intervención de las fuerzas armadas en tareas de seguridad, la cual debe ser extraordinaria, subordinada, complementaria, regulada y fiscalizada (párr. 182).

De tal forma, más que traer seguridad, orden y paz, la militarización ha generado impactos violentos en las personas. Estos impactos son diferenciados y especialmente graves en ciertos grupos poblacionales en condiciones de vulnerabilidad, donde la conjugación de las situaciones de violencia por razones de raza, género, clase, estatus migratorio, edad, por mencionar algunas, que atraviesan a las personas, aumenta las opresiones y violencias que se pueden sufrir a causa de una política que privilegia el poder castrense sobre el control civil. Es necesario acercarse a estas experiencias para dimensionar los problemas estructurales que dan lugar a las múltiples violaciones a derechos humanos en el proceso de militarización profundizado por la 4T. A continuación, se esbozan consecuencias en los grupos poblacionales mencionados.

#### Mujeres

La militarización y el militarismo, al igual que la cultura de la violencia en general, afecta de forma desproporcionada y diferenciada a las mujeres. Enloe (1983) sostiene que el militarismo surge del patriarcado y, a su vez, refuerza actitudes patriarcales, es decir, la militarización y el militarismo refuerzan una masculinidad hegemónica y el orden social patriarcal (Conell, 1987).

Distintos estudios muestran cómo la militarización afecta la vida de las mujeres tanto en la esfera privada como en la pública (Enloe, 1983). En el ámbito privado, el militarismo refuerza el estatus de subordinación de las mujeres, pues impone la lógica de relaciones de género jerarquizadas, donde el uso de la fuerza y la generación de personas obedientes es la vía más rápida para mantener el orden (Elveren & Moghadam, 2019). También, existe evidencia de que la proliferación de armas de fuego, resultado del militarismo, reduce el poder de negociación de las mujeres dentro del hogar (CEDAW, 2013).

En el ámbito público, la militarización resulta en la designación de presupuestos desproporcionados para las Fuerzas Armadas, a costa de inversión en servicios básicos como la educación, la salud y otras políticas de bienestar, de las que mujeres y niños son los principales usuarios (Elveren & Moghadam, 2022). Además, disminuye la asistencia escolar de las mujeres (Azhar, 2009), su participación política (CEDAW, 2013) y su participación en la vida productiva (Elveren & Moghadam, 2019), lo que profundiza inequidades de género.

En México, distintos estudios han abordado la relación entre militarización y violencia de género. Atuesta y Vela (2020) concluyen que después de los enfrentamientos entre las Fuerzas Armadas y supuestos grupos delictivos en el contexto de llamada *guerra contra las drogas*, aumenta el homicidio de mujeres en el espacio público en el corto plazo y el homicidio de mujeres en el ámbito privado en el largo plazo.

Los enfrentamientos armados entre la delincuencia organizada y las Fuerzas Armadas generan impactos en los cuerpos y vidas de las mujeres. Estos impactos pueden ser directos y letales, y en

otros casos sutiles. Según datos de la Encuesta Nacional sobre Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH, 2021), analizados por Intersecta, aproximadamente 68 mil mujeres vivieron algún tipo de violencia en su comunidad ejercida por militares o marinos. Los piropos ofensivos representan 38.2% de las agresiones que se reportan por parte agentes de las FA, así como ofensas u otras instancias de humillación representando 14.7%. El miedo a ser atacada sexualmente equivale a 10.1% de las agresiones, mientras que los ataques con armas blancas o de fuego representa 3.3%, y los intentos de violación y la comisión de esta son 1.1% y 0.2% respectivamente (Ortega & Torres, 2022).

Cuando se trata de detenciones efectuadas por las Fuerzas Armadas, se observa que las mujeres experimentan niveles de violencia superiores. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL, 2021), en los operativos conjuntos donde intervienen las fuerzas de seguridad, se registra un incremento en la violencia contra las mujeres, alcanzando 87%. La Semar se posiciona como la segunda institución con mayor índice de violencia, con 86.4%, mientras que el Ejército presenta 77.4% en la violencia ejercida contra las mujeres durante las detenciones. Este mismo estudio revela que las mujeres detenidas por la Semar son sujetas a descargas eléctricas cinco veces más frecuentemente que los hombres; además, durante los arrestos, esta institución ha incurrido en violación sexual en 19.4% de los casos de mujeres detenidas. En comparación, miembros de la Sedena han cometido este tipo de violencia en 11.5% de las mujeres detenidas por dicha institución (Ortega & Torres, 2022).

#### Personas y comunidades indígenas

La militarización de los pueblos y comunidades indígenas es un proceso de largo plazo que se ha vinculado históricamente con procesos de colonización que perduran hasta nuestros días. En los últimos años, existe una clara vinculación entre procesos extractivistas y militarización en América Latina (Tornel, 2023).

De acuerdo con el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas (2023), la militarización amenaza de manera directa el derecho a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad de pueblos indígenas, obstaculiza el ejercicio el derecho a la tierra y los recursos naturales, derechos necesarios para garantizar otros derechos económicos, sociales y culturales como la salud, el agua y la alimentación; en otras palabras, la presencia de Fuerzas Armadas en territorios indígenas representa una amenaza a la supervivencia física y cultural de los pueblos (Corte Constitucional, 2009).

Entre los impactos de la militarización sobre los pueblos indígenas, pueden diferenciarse los impactos materiales de aquellos resultados de utilizar la militarización como mecanismo de control sobre los individuos y las relaciones sociales de comunidades indígenas (Vladimirova, 2024). Entre los primeros, mencionamos la pérdida o segregación territorial, mientras que en el segundo, la presencia militar en los territorios de poblaciones indígenas puede provocar divisiones al interior de las comunidades, desplazamiento forzado, o desapariciones, especialmente en aquellas zonas donde se disputan recursos naturales.

El proceso histórico de violencia miliar contra pueblos indígenas (Centro Prodh, 2023a) y la presencia de instalaciones militares dentro de sus territorios, impacta los derechos de las comunidades y las personas. Según el Sistema Nacional de Alerta de Violación de Derechos Humanos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), tan sólo de enero a octubre de 2023 hubo 13 expedientes de presunta violación a DDHH registrados por parte de la Guardia Nacional,<sup>3</sup> la Secretaría de Marina y la Secretaría de Defensa Nacional en contra de habitantes de comunidades indígenas.

Los estados de Oaxaca y Chiapas concentran la mayor cantidad de expedientes registrados en ese periodo —cuatro cada uno—, seguidos de Ciudad de México y Michoacán con dos casos respectivamente. Por su parte, en Sonora hay registro de un caso de violación a derechos humanos cometido por las Fuerzas Armadas. La Guardia Nacional y la Semar concentran cinco expedientes cada una por actos en contra de personas indígenas, mientras que la Sedena tiene tres (CNDH).

Frente a ello, existen diversas iniciativas indígenas contra la militarización de sus territorios; los impactos violentos que han generado las diversas modalidades de la presencia de las Fuerzas Armadas en estos espacios provocan que los indígenas se organicen para exigir que estos proyectos cesen. Por ejemplo, al enterarse de la construcción de un cuartel de la Guardia Nacional, integrantes de la comunidad del pueblo maya tseltal de Chilón, se manifestaron en contra de éste en octubre de 2020; su protesta fue reprimida a través del uso excesivo de la fuerza y la privación de la libertad de José Luis Gutiérrez Hernández y César Hernández Feliciano (Bellani, 2021).

La organización de la comunidad tseltal los llevó a presentar una demanda de amparo, la cual denuncia la imposición de la construcción del cuartel, argumentando que violan sus derechos a la consulta previa, adecuada, libre e informada, a la autodeterminación, al territorio, al acceso a la información. Para las personas tseltales que habitan este territorio, la construcción del cuartel de la Guardia Nacional también fomenta la prostitución, situación que había sucedido anteriormente, así como que se profundice el alcoholismo y medidas de control y división comunitaria (Prodh, 2021).

Durante la administración de la 4T, se ha buscado el desarrollo económico de zonas geográficas y territorios indígenas, principalmente en el sureste del país. El Tren Maya, el Tren Interoceánico, la refinería Dos Bocas y otros megaproyectos han recibido críticas de organizaciones indígenas y ambientalistas. Ante ello, la respuesta estatal ha sido la militarización de funciones, administración y construcción de los proyectos como estrategia disuasoria de acciones de protesta (Tornel, 2023).

Una de las obras de infraestructura que han marcado este sexenio ha sido la construcción del Tren Maya, el cual, contrario a las promesas realizadas por la administración, ha generado afectaciones socioambientales para las comunidades indígenas que habitan los territorios por donde pasa, generando rupturas en el tejido social de la mano de inconformidad por parte de los grupos indígenas respecto a la falta de un proceso de consulta transparente y adecuado (Lariza & Sandoval, 2023).

#### Personas en situación de migración

El mundo contemporáneo se debate entre la globalización, la presencia virtual en el ciberespacio y la construcción de obstáculos físicos que se multiplican a lo largo de las fronteras de los Estados (Zorko, Mikac & Yoder, 2023).

La crisis migratoria mundial se ha traducido en la *securitización* y militarización de las fronteras, a pesar de que la utilización de personal militar en labores de control migratorio representa una violación a los derechos humanos y pone en mayor riesgo y situación de vulnerabilidad a las personas que migran en situación irregular (FJEDD, 2024).

Durante la 4T se ha adoptado una política de contención de la migración irregular con un enfoque de securitización y militarización, visible, por ejemplo, a través de la participación la Guardia Nacional<sup>4</sup> y las Fuerzas Armadas en operativos y otras actividades propias del Instituto Nacional de Migración (INM).<sup>5</sup>

María Dolores París (2017) considera que los cuerpos de las personas migrantes son objeto de la mercantilización que se vive en la movilidad humana; estos son explotados y violentados a través de las rutas migratorias de México. Esta explotación y el incremento de la violencia sucede de forma paralela a la militarización de la seguridad pública.



El análisis presentado por Cárdenas (2023) muestra que durante la 4T la militarización de los flujos migratorios irregulares y de las fronteras es visible por medio de tres aspectos: el nombramiento de militares en activo o en retiro en puestos de una institución civil, como es INM, además, se resalta la relevancia que tiene el fenómeno migratorio en las tareas y actividades desempeñadas por la Guardia Nacional y las Fuerzas armadas en este sexenio; sólo después de la seguridad y el combate al huachicol, la migración es la actividad con mayores elementos desplegados, no sólo en las fronteras, sino en todo el territorio nacional. El tercer aspecto destacado por la autora se relaciona con la transferencia de actividades y facultades civiles a las FA, es decir, la Guardia Nacional y el Ejército no sólo colaboran con el INM, sino que *de facto* han asumido el liderazgo y funciones que antes eran competencia de dicha institución o de la extinta Policía Federal.

Según información proporcionada por la CNDH, de enero de 2018 a junio de 2023, mujeres migrantes presentaron 67 quejas en las que agentes de la Sedena, la Guardia Nacional y la Semar cometieron hechos violatorios. Si bien es la institución de más reciente creación, la Guardia Nacional acumula 46 quejas en este periodo, seguida por la Sedena con 15 y la Semar que concentra seis.

De las 46 quejas presentadas contra la Guardia Nacional, al menos ocho están relacionadas con detención arbitraria. Por su parte, tres quejas en contra de la Sedena se relacionan con detenciones arbitrarias y otras tres con tratos crueles, inhumanos y degradantes.<sup>6</sup>

La militarización de la gestión del proceso migratorio en México ha tenido consecuencias graves en la dignidad de las personas migrantes que se encuentran en este territorio. A pesar de los llamados que alertan sobre las violaciones a derechos humanos que se cometen en las estaciones migratorias y la ilegalidad de las mismas, la violencia que se reproduce en éstas permanece. El 16 de junio de 2021 se difundieron las fotografías de cientos de migrantes que fueron sometidos en las áreas verdes de la estación migratoria Siglo XXI en Tapachula, Chiapas, luego de un motín llevado a cabo el día anterior (Cancino, 2021).

Ante esta situación, el Colectivo de Observación y Monitoreo de Derechos Humanos en el Sureste Mexicano documentó actos de tortura<sup>7</sup> en contra de los hombres migrantes, quienes habían protestado debido a la poca claridad respecto a sus procesos migratorios, así como de acceso al refugio y por haber recibido comida en descomposición (COMDHSE, 2021). Estos actos de tortura y malos tratos fueron cometidos por personal del Instituto Nacional de Migración (INM) y la Guardia Nacional.

### Jóvenes

Las consecuencias de la militarización en los jóvenes son diversas. En primer lugar, la militarización perpetúa ciclos de violencia en los que los jóvenes pueden verse obligados a unirse a grupos armados o pandillas, como forma de protección y supervivencia (O'Brien *et al.*, 2013). Este fenómeno los expone a experiencias de violencia, a la posibilidad de reclutamiento forzoso y a impactos psicoemocionales profundos, convirtiendo a los jóvenes tanto en instrumentos de las Fuerzas Armadas como en peones de la delincuencia organizada, situándolos en una posición de alta vulnerabilidad y utilización en conflictos violentos (Agüero, 1984).

En un sentido más amplio, la militarización también configura el futuro de la juventud al restringir sus oportunidades para obtener una educación adecuada y un desarrollo integral, contribuyendo así a perpetuar ciclos de desigualdad social (CELS, 2018). La educación se ve afectada en contenido y disponibilidad, y a menudo se ve imbuida de ideologías y prácticas militaristas que limitan el pensamiento crítico y la construcción de una sociedad pacífica.

Además, por la adquisición de lógicas y prácticas militares, tanto de las autoridades como de la delincuencia, se suele producir el reclutamiento de personas cada vez más jóvenes por parte de la delincuencia organizada o las Fuerzas Armadas; jóvenes sobre los que de por sí se ciernen otras vulnerabilidades (Arias y otros, 2021), lo que agrava su riesgo y compromete su bienestar.

La violencia que ejercen las FA también se vive al interior de éstas y quienes engrosan sus filas en los niveles más bajos de sus jerarquías viven sus consecuencias; la normalización de abusos al interior del Ejército, fortalecida por estereotipos machistas, da pie a que hombres jóvenes tengan que experimentar hechos que atentan contra su dignidad y su vida. Por ejemplo, siete jóvenes cadetes que estaban preparándose para ingresar a la Guardia Nacional desaparecieron en el mar de Ensenada, Baja California, tras ser obligados a adentrarse a las aguas del océano a pesar de las advertencias de autoridades sobre el alto oleaje del 20 de febrero de 2024. Los muchachos de entre 18 y 29 años fueron encontrados sin vida días después de la presunta novatada, de la cual otros cuatro lograron sobrevivir (Guerrero, Corpus & Jiménez, marzo de 2024). Al respecto, el secretario de la Defensa Nacional, Luis Crescencio Sandoval, informó en la conferencia diaria del Presidente del 19 de marzo de 2024, que el responsable del centro de adiestramiento al que pertenecían los jóvenes ya había sido detenido (Presidencia de la República, marzo de 2024).

En la misma conferencia de prensa, el secretario aclaró que en los programas de adiestramiento para integrarse a las Fuerzas Armadas no se incluye una actividad de esa naturaleza, o sea que, el ser forzados a entrar al mar cuando éste tenía un oleaje alto, no se incluye en los programas de formación en la que se encontraban los jóvenes.

Muchas de las víctimas de las agresiones cometidas por integrantes de las FA son jóvenes; en noviembre de 2022, el Grupo Interinstitucional y Multidisciplinario que da seguimiento a la Declaratoria por Violencia Contra las Mujeres en Ciudad de México, reportó que de diciembre de 2018 a junio de 2022, la Fiscalía General de Justicia de la capital contaba con información de 23 carpetas de investigación a elementos de la Sedena, siete de la Semar y 12 de la Guardia Nacional por delitos sexuales, los cuales casi en su totalidad se cometieron en contra de mujeres, la mayoría jóvenes, adolescentes o niñas (Equis Justicia, noviembre de 2022).

### A manera de cierre

La consolidación de la militarización de la seguridad pública desarrollada durante la 4T ha tenido graves consecuencias sobre las personas, especialmente en aquellos grupos poblacionales por las que atraviesan otras vulnerabilidades, principalmente en aquellas zonas del país donde la violencia e inseguridad permanece desbordada.

La promoción, exaltación, reproducción e institucionalización de características, formas y valores militares en la vida pública, también conocido como militarismo (Sánchez & Álvarez, 2023), es de utilidad para entender, de la mano de la militarización, el proceso que se vive en México respecto al papel preponderante que han adquirido las Fuerzas Armadas durante el último sexenio.

La militarización, más allá de su impacto directo en la seguridad, funge como un reproductor de violencias históricas y estructurales, perpetuando estructuras de poder y dominación basadas en el patriarcado, el clasismo, el racismo, entre otras. Estas violencias se manifiestan no sólo en actos de violencia directa, sino también mediante la imposición de un enfoque militarizado de la vida cotidiana, perpetuando sistemas de dominación (Burke, 1998).

Contrario al discurso oficial, evidencia disponible indica que la militarización ha disminuido la capacidad estatal de proveer seguridad y orden (Flores-Macías, 2018), y, en su lugar, ha llevado al aumento de la violencia, la represión, la criminalización y la violación sistemática de derechos

humanos, afectando a personas que atraviesan distintas vulnerabilidades, con graves efectos sobre mujeres, personas y pueblos indígenas, personas migrantes en situación irregular y jóvenes.

Impactos como el aumento de la violencia de género, la pérdida de territorios e identidad cultural, el desplazamiento forzado, la criminalización y la falta de oportunidades educativas y de empleo, no sólo son consecuencias de la violencia e inseguridad producida por la delincuencia, sino también son consecuencia de políticas de seguridad violentas y militarizadas.

No hay que olvidar que el militarismo y la militarización fortalecen la primacía de la masculinidad hegemónica, acaban por normalizar y legitimar las diversas violencias que se ejercen en razón del género, la raza, la clase social, en nombre de la seguridad nacional (Tickner, 2023), al tiempo que se han convertido en las formas más efectivas para garantizar la continuación de procesos de acumulación y producción de plusvalía capitalista (Azamar, 2023).

Frente a estos procesos, se han creado estrategias de organización de la ciudadanía: el desarrollo de organizaciones feministas antimilitaristas o la organización de comunidades frente a la violencia y el despojo dan cuenta de formas de resistencia frente a la violencia y la militarización y, de manera más amplia, de resistir la discriminación y la marginación.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha emitido una postura clara al respecto: los Estados pueden utilizar a las Fuerzas Armadas para tareas distintas a las relacionadas con conflictos armados; y en el caso de utilizarlas para enfrentar situaciones de criminalidad o violencia interna, dicho empleo debe limitarse al máximo y responder a criterios de estricta excepcionalidad y proporcionalidad.

En aras del proceso electoral que atravesamos en México, y frente al sexenio que viene, parece que la lógica militar permanece en los discursos y preferencias de quienes quieren ocupar la silla presidencial los próximos seis años. Sin embargo, es necesario suscribir que esta aproximación a la seguridad, que trastoca otras esferas civiles privilegiando el poder castrense, no garantiza la eliminación o reducción de la violencia, por el contrario, incrementa las violaciones a los derechos humanos, especialmente de grupos vulnerables y debilita, sin duda, a las instituciones civiles.

#### Referencias

- Agüero, F. (1984). Social Effects: Military Autonomy in Developing Countries. <https://doi.org/10.1177/030437548401000104>
- Arias, G., Camacho, M., & Ruiz, C. (2021). Dinámicas actuales de reclutamiento, uso y utilización de niños, niñas y adolescentes por parte de grupos armados ilegales o delincuencia organizada. Defensoría del Pueblo, Colombia. Recuperado de: <https://hdl.handle.net/20.500.13061/429>
- Asamblea General de Naciones Unidas (2010). Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, Martin Scheinin. Recuperado de: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g10/177/89/pdf/g1017789.pdf?token=YvBUA29lj1BQ5gKhLN&fe=true>
- Atuesta, L. (2018). Militarización de la lucha contra el narcotráfico: los operativos militares como estrategia para el combate del crimen organizado, en Atuesta, L. & Madrazo Lajous, A. (2018). *Las violencias. En busca de la política pública detrás de la guerra contra las drogas*. México: CIDE.
- Atuesta, L. & Vela, E. (2020). Las dos guerras, el impacto de los enfrentamientos de las fuerzas armadas en los asesinatos de mujeres en México (2007-2018). *Intersecta*. Recuperado de: <https://seguridadviacivil.iberomx/wp-content/uploads/2021/03/Intersecta-Las-dos-guerras.pdf>
- Azamar, A. (2023). *Disputa por los bienes naturales. Militarización y fuerzas armadas en México*. México: UAM, Editorial Terracota.

- Bellani, O. (25 de noviembre de 2021). Las comunidades tseltales que resisten a la Guardia Nacional. *Pie de Página*. Recuperado de: <https://piedepagina.mx/las-comunidades-tseltales-que-resisten-a-la-guardia-nacional/>
- Brewer, S. & Verduzco, A. (2023). Transformación militarizada. Derechos humanos y controles democráticos en un contexto de creciente militarización en México. Washington Office on Latin America (WOLA).
- Burke, C. (1998). Women and militarism. Women's International League for Peace and Freedom. Recuperado de: <http://www.wilpf.int.ch/publications/womenmilitarism.Htm>
- Cancino, J. (16 de junio de 2021). Someten a migrantes tras motín. *La Verdad Impresa. Diario de Chiapas*. Recuperado de: <https://diariodechiapas.com/ultima-hora/someten-a-migrantes-tras-motin/>
- Cárdenas, N. (2023). La militarización de la política de disuasión migratoria en México. *Estudios Fronterizos*, 24, 126. <https://doi.org/10.21670/ref.2315126>
- Centro Prodh (2023a). Información para el estudio sobre el impacto de la militarización en los derechos de los pueblos indígenas. Recuperado de: [https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/indigenouspeoples/emrip/seminars/undrip/emrip-ipos-ngos/Centro\\_Prodh.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/indigenouspeoples/emrip/seminars/undrip/emrip-ipos-ngos/Centro_Prodh.pdf)
- Centro Prodh (2023b). Poder militar: la Guardia Nacional y los riesgos del renovado protagonismo castrense. Recuperado de: <https://centroprodh.org/wp-content/uploads/2023/11/PoderMilitar2daEd.pdf>
- Centro Prodh (27 de enero de 2021). Pueblo maya tseltal del municipio de Chilón emprende batalla legal contra la militarización de su territorio por medio de la imposición de un cuartel de la Guardia Nacional. Recuperado de: <https://centroprodh.org.mx/2021/01/27/chilon-emprende-batalla-legal-contra-la-militarizacion-por-imposicion-de-cuartel-de-la-guardia-nacional/>
- CNDH (sf). Sistema Nacional de Alerta de Violación a los Derechos Humanos. Recuperado de: <https://www.cndh.org.mx/web/sistema-nacional-de-alerta-de-violacion-los-derechos-humanos>
- Colectivo de Observación y Monitoreo de Derechos Humanos en el Sureste Mexicano (COMDHSE). (25 de junio de 2021). Autoridades migratorias torturan a personas migrantes y refugiadas tras protesta en estación migratoria Siglo XXI. Recuperado de: <https://prami.iberomx/wp-content/uploads/2022/02/8a11e4dacf53750aadd8d8b2f39557a.pdf>
- Colectivo EPU (2024). Informe temático sobre militarización de la seguridad pública en México para el 4º examen periódico universal de México.
- Corte Constitucional (2009). Auto 004 del 26 de enero de 2009. Protección de los derechos fundamentales de las personas y los pueblos indígenas desplazados por el conflicto armado o en riesgo de desplazamiento forzado, en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025/04. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2009/a004-09.htm>
- Corte IDH (28 de noviembre de 2018). Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México. Recuperado de: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_370\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_370_esp.pdf)
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; de la Ley de la Guardia Nacional; de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, y de la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en Materia de Guardia Nacional y Seguridad Pública. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5664065&fecha=09/09/2022#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5664065&fecha=09/09/2022#gsc.tab=0)
- DOF: 26/03/2019. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional. [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5555126&fecha=26/03/2019#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5555126&fecha=26/03/2019#gsc.tab=0)
- Elveren, A.Y., & Moghadam, V. M. (2019). The impact of militarization on gender inequality and female labor force participation. *Economic Research Forum* (ERF).
- Elveren, A.Y., & Moghadam, V.M. (2022). Militarization and gender inequality: Exploring the impact. *Journal of Women, Politics & Policy*, 43(4), 427-445.

- Equis Justicia para las Mujeres (3 de noviembre de 2022). Posicionamiento de integrantes del GIM ante continuación y profundización del involucramiento de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública. Recuperado de: <https://equis.org.mx/posicionamiento-osc-academicas-gim-ante-continuacion-y-profundizacion-del-involucramiento-de-las-fuerzas-armadas/>
- Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho (FJEDD). (2024). No nos dejen morir aquí. Informe incendio en la estación migratoria de Ciudad Juárez. Recuperado de: <https://www.fundacion-justicia.org/no-nos-dejen-morir-aqui/>
- Flores-Macías, G. (2018). The Consequences of Militarizing Anti-Drug Efforts for State Capacity in Latin America: Evidence from Mexico. *Comparative politics*, 51(1), 1-20. <https://doi.org/10.5129/001041518824414647>
- Gaussens, P. & Jasso, C. (2020). Militarization of Public Security and Violation of Human Rights in Mexico (2000-2020). *The Age of Human Rights Journal*, 15. 26-50. 10.17561/tahrj.v15.5783.
- Gobierno de México (2022). Versión estenográfica. Conferencia de prensa del presidente Andrés Manuel López Obrador del 6 de septiembre de 2022. Recuperado de: <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/version-estenografica-conferencia-de-prensa-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-del-6-de-septiembre-de-2022?idiom=es>
- González, C. (28 de junio de 2021). Revelan tortura en estación migratoria “Siglo XXI”, en Chiapas; INM calla. *La Silla Rota*. Recuperado de: <https://lasillarota.com/estados/2021/6/28/revelan-tortura-en-estacion-migratoria-siglo-xxi-en-chiapas-inm-calla-286070.html>
- Guerrero, C., Corpus, A. & Jiménez, B. (9 de marzo de 2024). La “novatada” mortal que cimbró al Ejército. *Reforma*.
- Hall, A. & Coyne, C. (2013). The Militarization of US. Domestic Policing. En: *The independent Review*, 17(4).
- Hathazy, P. (2016) La (re)militarización policial en la Argentina post-crisis: entreintereses organizacionales e instrumentalización política en los campos policiales. *Dilemas*, 9(1), 181-213.
- Lariza, A. & Sandoval, D. (29 de agosto de 2023). Próxima estación: la resistencia no ha sido obstáculo para la “transformación”. Observatorio de Conflictos Socioambientales (OCSA). Ibero Ciudad de México. <https://ibero.mx/prensa/proxima-estacion-la-resistencia-no-ha-sido-obstaculo-para-la-transformacion>
- Luna, T. (2022). La consolidación de la militarización de la seguridad pública en R. Alonso Muñoz (coord.). *La 4T bajo la lupa. Balance preliminar del gobierno de Andrés Manuel López Obrador 2018-2021*. México: Universidad Iberoamericana Puebla, 23-33.
- México Unido Contra la Delincuencia (MUCD). (2024). La militarización plena y permanente de la seguridad en México. Documento.
- Morales, S. & Pérez, C. (2014) Más allá del gasto militar: en búsqueda de un concepto para entender la militarización en México. Documento de trabajo No. 1, Berlín: México vía Berlín.
- Morales, S. & Pérez, C. (2015). La militarización, un obstáculo para la gobernanza democrática de la seguridad en México. *Revista Colombiana de Sociología*, 38(1).
- O’Brien, K., Daffern, M., Chu, C.M. & Thomas, S. (2013). Youth gang affiliation, violence, and criminal activities: A review of motivational, risk, and protective factors. *Aggression and violent behavior*, 18(4), 417-425. <https://doi.org/10.1016/j.avb.2013.05.001>
- Ortega, A. & Torres, M. (2022). Mayor militarización, ¿mayor protección para las mujeres? *Opiniones técnicas sobre temas de relevancia nacional*. (núm. 59). Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 35-42.
- París, M.D. (2017). *Violencias y migraciones centroamericanas en México*. Tijuana, México: El Colegio de la Frontera Norte.
- Piñeyro, J. (2010). Las fuerzas armadas mexicanas en la seguridad pública y la seguridad nacional. En: Alvarado, A. & Serrano, M. (eds.). *Seguridad nacional y seguridad interior*. México: El Colegio de México.
- Presidencia de la República (19 de marzo de 2023). Versión estenográfica. Conferencia de prensa del presidente Andrés Manuel López Obrador del 19 de marzo de 2024. Recuperado de: <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/version-estenografica-conferencia-de-prensa-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-del-19-de-marzo-de-2024>
- Presidencia de la República (6 de septiembre de 2022). Versión estenográfica. Conferencia de prensa del presidente Andrés Manuel López Obrador del 6 de septiembre de 2022. <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/version-estenografica-conferencia-de-prensa-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-del-6-de-septiembre-de-2022?idiom=es>
- Robledo, M. (2023). Militarización, emergencia del militarismo civil y erosión democrática en América Latina. En: Robledo, M. & Verdes-Montenegro, F. (eds.). *Militarización, militarismo y democracia: ¿nuevas tendencias en América Latina?*, 21-62. Madrid: Fundación Carolina.
- Sánchez, L. (2020). La militarización de la seguridad pública en México y sus fundamentos legales. México Unido contra la Delincuencia y Friedrich Ebert Stiftung. Recuperado de: <https://www.mucd.org.mx/wp-content/uploads/2020/11/SANCHEZ-MILITARIZAC-SDAD-ME%CC%81X.pdf>
- Sánchez, L. & Álvarez, G. (2023). Militarización y militarismo en México. En: Robledo, M. & Verdes-Montenegro, F. (eds.). *Militarización, militarismo y democracia: ¿nuevas tendencias en América Latina?*, 133-152. Madrid: Fundación Carolina.
- Silva, C., Pérez, C. & Gutiérrez, R. (2012). Uso de la fuerza letal. Muertos, heridos y detenidos en enfrentamientos de las fuerzas federales con presuntos miembros de la delincuencia organizada. *Desacatos*, 40, 47-64.
- Silva, C., Pérez, C. & Gutiérrez, R. (2017). Índice de letalidad 2008-2014: menos enfrentamientos, misma letalidad, más opacidad. *Perfiles latinoamericanos*, 25(50), 331-359. <https://doi.org/10.18504/pl2550-015-2017>.
- Tickner, A. (2023). Hacia una lectura crítica del militarismo y la militarización. En: Robledo, M. & Verdes-Montenegro, F. (eds.). *Militarización, militarismo y democracia: ¿nuevas tendencias en América Latina?*, 63-74. Madrid: Fundación Carolina.
- Tornel, C. (2023). Militarismo y extractivismo en México: dos caras de la continua descomposición del capitalismo y el descenso hacia la barbarie. En: Azamar, A. (coord.). *Disputa por los bienes naturales. Militarización y fuerzas armadas en México*. México: UAM, Editorial Terracota, 26-68.
- Vilalta, C. (2014). How Did Things Get So Bad Quickly? An Assessment of the Initial Conditions of the War against Organized Crime in Mexico. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 20(1), 137-161. <https://doi.org/10.1007/s10610-013-9218-2>
- Vladimirova, V. (2024). Continuous Militarization as a Mode of Governance of Indigenous People in the Russian Arctic. *Politics and Governance*, 12. doi:<https://doi.org/10.17645/pag.7505>
- Zorko, M., Mikac, R. & Yoder, R. (2023). Militarization of borders: migration flows and the Schengen regime. *Estudios Fronterizos*, 24, 127. <https://doi.org/10.21670/ref.2316127>

#### Notas

- 1 <https://lopezobrador.org.mx/2024/02/19/version-estenografica-dia-del-ejercito-mexicano-e-inauguracion-de-instalaciones-de-la-industria-militar-desde-puebla/>
- 2 Para una revisión sobre el proceso de militarización de largo aliento se recomienda revisar Luna (2022) en el primer volumen de esta colección.
- 3 Que los datos den cuenta de un lapso corto, se debe a que el Sistema Nacional de Alerta de Violación de Derechos Humanos, solamente cuenta con información desagregada desde las fechas señaladas. Aun así consideramos que dan cuenta, en lo general, de lo sucedido en el sexenio.

- 4 La Ley de la Guardia Nacional, en su artículo 9 dota a la institución de atribuciones para inspeccionar documentos y remitir personas migrantes.
- 5 En 2019, luego de la Declaración conjunta México – Estados Unidos y el Acuerdo Complementario, se anunció el despliegue en las fronteras de más de 20 mil elementos de la Guardia Nacional, la Sedena y la Semar
- 6 Información obtenida a partir de la Solicitud de Acceso a la Información con folio 330030923001052
- 7 La nota periodística elaborada por González (28 de junio de 2021) detalla más sobre los hechos, como que algunos hombres fueron golpeados y que a todos se les obligó a acostarse boca arriba con las manos en la nuca y se les obligó a mantener esa posición por 14 horas bajo el sol y la lluvia, prohibiéndoles cerrar los ojos (La Silla Rota). <https://lasillarota.com/estados/2021/6/28/revelan-tortura-en-estacion-migratoria-siglo-xxi-en-chiapas-inm-calla-286070.html>

## LA POLÍTICA ENERGÉTICA ACTUAL Y LOS RETOS QUE ENFRENTA

Enrique Cárdenas y María Eugenia Ibararán

### Introducción

El sector energético es crucial para el crecimiento económico de cualquier país y puede fungir como un acelerador o freno a la actividad económica. Contar con un sector energético limpio, moderno, confiable y de bajo costo es una condición necesaria para atraer y fomentar la inversión.

En México hay dos grandes productores en el sector energético, Petróleos Mexicanos (Pemex) y la Compañía Federal de Electricidad (CFE), y empresas del sector privado. Todos están fuertemente ligados porque lo producido por uno es insumo del otro. Este es el caso del combustóleo y del gas natural, producidos o importados por Pemex, pero que son insumos directos para la generación de electricidad por parte de la CFE. Este artículo analiza el desarrollo de la política energética reciente y posibles caminos a seguir en estas dos empresas del Estado en particular, y con los otros actores del sector que básicamente son inversionistas privados, nacionales y extranjeros.

Las administraciones de diferentes partidos y épocas han tenido que definir cómo gestionar el sector energético. Las administraciones de Zedillo a Peña Nieto intentaron crear mayor competitividad en el sector y una modernización de fondo, especialmente con la reforma de 2013. La administración actual, en contraposición, ha intentado revertir muchos de los cambios planteados, buscando, como ha hecho explícito, la soberanía energética, es decir, producir en el país toda la energía que se demande. En todos los casos, se siga el modelo de desarrollo del sector energético que sea, se tienen importantes efectos para las finanzas públicas, sociales y ambientales, de seguridad, tanto locales como globales, que es esencial analizar. Este análisis es el objetivo central del artículo.

La metodología a seguir consiste en revisar información y estudiar su evolución y tendencias, llegando a diagnósticos de lo que ha sucedido. Para ello, se retoma información primaria y secundaria que sustenta los argumentos presentados, y cuyas fuentes se citan a lo largo del trabajo. Es importante aclarar que el objetivo de este artículo no es hacer una revisión exhaustiva de la literatura de los temas particulares que aquí se desarrollan, sino destacar algunos y analizarlos con la información disponible. Tampoco se trata de hacer un aporte metodológico ni conceptual, sino entender lo que ha sucedido en el sector energético mexicano en años recientes.

El artículo está dividido en tres secciones. La primera plantea los problemas estructurales del sector energético mexicano tanto actuales como futuros. La segunda sección describe en qué han consistido las reformas por las que ha pasado el sector, en concreto la de 2013 y la del sexenio lopezobradorista (2018-2024), y las decisiones

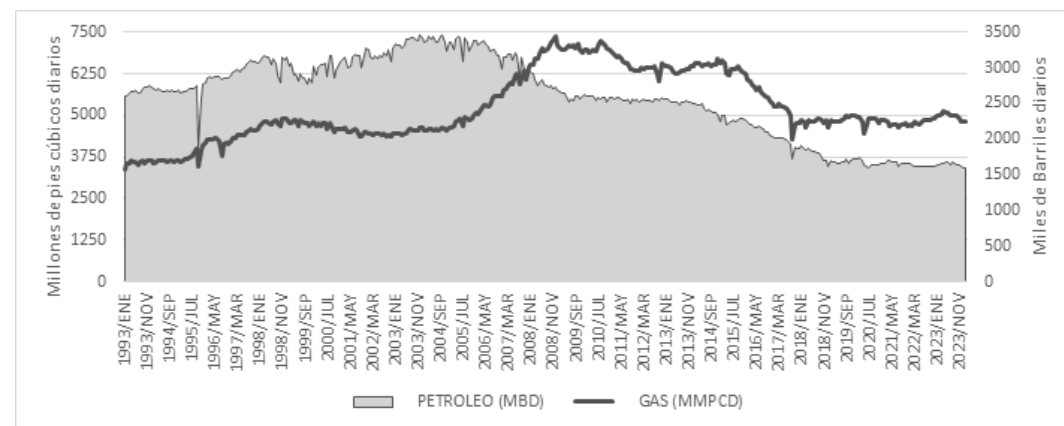
políticas que se han tomado respecto a Pemex y CFE en este y en los gobiernos previos. La parte final plantea los dilemas que ahora se enfrentan respecto a este sector, así como sus efectos económicos, sociales y ambientales que pueden incidir de manera importante en el desarrollo del país.

### 1. Problemas estructurales del sector energético en México

El sector energético ha sido crucial en el desarrollo nacional. La participación pública y privada ha variado a lo largo de la historia de México contribuyendo a su ampliación. El sector energético representa 14.6% del PIB, ocupa a 0.8% de la fuerza laboral (INEGI, s.f.a y b)<sup>1</sup> y contribuye con 70% de los gases de efecto invernadero (CIEP, 2021), que son causa principal del cambio climático. Hace apenas diez años, el sector energético representaba 22.2% del PIB<sup>2</sup> y contribuía con 41.9% de los ingresos del sector público<sup>3</sup> (SHCP, 2024).

La producción de petróleo se ha ido reduciendo desde 2004 por el agotamiento de pozos y por la falta de inversión en el sector para aumentar sus reservas. En el sexenio actual, sólo se ha invertido 63% de los requerimientos de capital de Pemex, al tiempo que el gobierno suspendió las subastas para la exploración y explotación de nuevos campos, y restringió nuevamente la inversión privada. Por tanto, la producción petrolera sigue cayendo hasta la fecha. Mientras que en 2004 se extrajeron casi 3.5 millones de barriles diarios, en 2023 la extracción de Pemex alcanzó solamente 1.5 millones, muy por debajo de los 2.6 millones planteados por el gobierno actual como su meta sexenal. Se logró revertir la tendencia a la baja en la producción de petróleo debido a los aumentos de la producción por compañías privadas, cuyos contratos no han vencido y siguen produciendo, consecuencia de la reforma energética de 2013. Esto ha permitido mantener la producción relativamente estable en los últimos años (Lascurain, 2024, p.159) (gráfica 1).

Gráfica 1. Producción petrolera y de gas natural



Fuente: Lascurain (2024), con base en información de la Comisión Nacional de Hidrocarburos.

La producción de gas natural se ha reducido desde fines de 2008 y para complementar la oferta se han tenido que aumentar las importaciones. Esto responde a que el gas que se extrae en México está asociado con la producción de petróleo en 60% y, al extraerse menos petróleo, también se reduce la extracción de gas. Además, ha aumentado el desperdicio de gas al enviarlo a la atmósfera o quemarlo, lo que reduce aún más su disponibilidad. Sin embargo, en los últimos años, ha habido cierta estabilidad en la producción de gas natural por el gas asociado al petróleo extraído por las empresas privadas.

Planteamientos del sexenio actual como la monopolización de las ventas de gas natural por parte de Pemex y CFE sin atender lo establecido en el Tratado de Libre Comercio con Canadá y Estados Unidos (T-MEC), que provocaron decenas de amparos de compañías afectadas y la solicitud formal de consultas en el marco del T-MEC, han minado la credibilidad de México como un país con Estado de derecho confiable, han restringido la inversión privada y ahuyentado nuevas inversiones en el sector energético, como el caso de la compañía Iberdrola.<sup>4</sup> Sin embargo, algunas decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación han revertido de manera paulatina los cambios realizados por este gobierno, y con tensiones crecientes entre el Poder Judicial y el Ejecutivo. En particular, los elementos más cuestionables de la reforma lópezobradorista quedaron prácticamente nulificados por la decisión de la Suprema Corte al resolver una serie de amparos que hicieron extensivos a todos los participantes del mercado, para evitar comprometer la competencia en el sector establecida en la Constitución y modificar los acuerdos originales del Estado mexicano con los inversionistas privados.

Quizá la pregunta clave para el sector va más allá del propio gobierno en turno y requiera una definición de Estado, es decir, que prevalezca de manera transexenal: ¿cuál debe ser el papel y características del sector energético en México, en las nuevas condiciones que enfrentamos? ¿Debe ser un mercado competitivo, que brinde seguridad energética, de buena calidad y de costo competitivo? O ¿debe el Estado ser monopolio o cuasi monopolio y monopolio de petróleo y sus derivados, así como de energía eléctrica?<sup>5</sup>

Por años, el petróleo ha sido una fuente de riqueza y una palanca de desarrollo, especialmente a raíz del auge petrolero de 1970. En aquellos años, Pemex se convirtió en una empresa que producía, gracias a los yacimientos gigantes de Cantarell, más de 3 millones de barriles de petróleo diarios. Los ingresos petroleros representaban entre 35 y 40% de los ingresos del sector público, y casi 80% de las exportaciones de mercancías mexicanas eran de petróleo. Esa historia evolucionaba gradualmente y, a partir de 2004, la producción de petróleo inició un lento pero sistemático descenso en los siguientes 20 años. México ha dejado de ser una potencia petrolera: actualmente cuenta con reservas para solamente 9.1 años, de acuerdo con la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH, s.f.), y su volumen se asemeja al que tenía en 1974, pero este hecho no ha sido reconocido ni por el gobierno ni por la retórica nacional.

El petróleo mexicano es una mezcla pesada difícil de refinar, con producción de combustóleo de alrededor del 40% del producto refinado por el Sistema Nacional de Refinación (SNR), propiedad de Pemex. Esta compañía productiva del Estado tiene que recurrir a compañías refinadoras extranjeras para producir gasolina, diésel y otros combustibles fósiles. La refinería de Deer Park, ubicada en Texas, de la cual Pemex adquirió 50% de sus acciones en el sexenio de Ernesto Zedillo a la empresa holandesa Shell, tiene capacidad para refinar petróleo pesado y fue adquirida en su totalidad por Pemex en el sexenio de López Obrador. A esta adquisición, y a la reconversión de algunas refinerías viejas del SNR como Tula, se suma el nuevo proyecto estratégico de la refinería de Dos Bocas en Tabasco. Una vez que empiece a producir a su máxima potencialidad Dos Bocas, la capacidad de refinación del SNR alcanzará poco más de dos millones de barriles diarios de petróleo (CNH, s.f.).

Al mismo tiempo, dada la suspensión de los esfuerzos para explotar las aguas profundas del Golfo de México, que requieren inversión y tecnología extranjera, pues Pemex no tiene esa capacidad, y debido a la suspensión de las rondas dos y tres para concesionar la explotación de otros campos potenciales a empresas privadas por parte de este gobierno, la producción de petróleo ha ido a la baja, como ya mencionamos. Por tanto, se espera que en poco tiempo haya capacidad ociosa

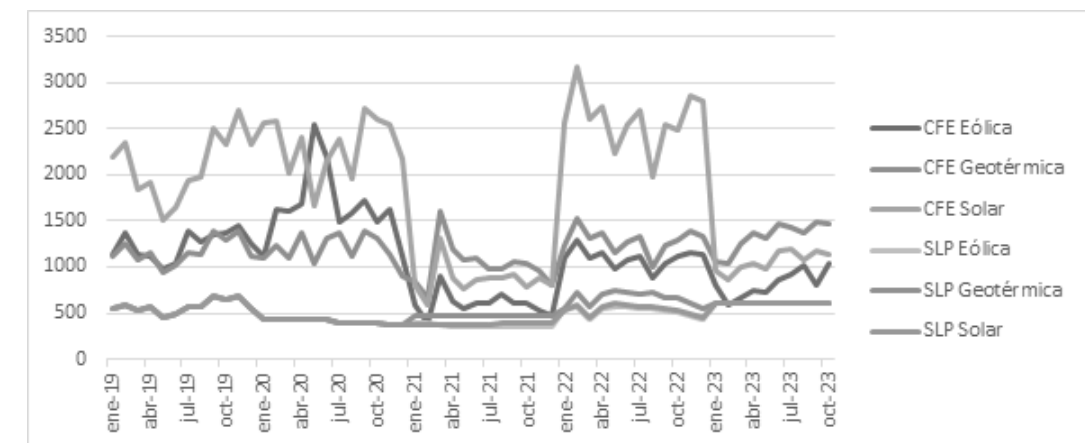
de refinación, ya que la producción petrolera nacional no alcanzará para requerir 100% de la nueva capacidad del SNR. Para aprovechar esta nueva capacidad, las empresas privadas tendrían que aumentar significativamente la producción de petróleo, o se tendría que importar petróleo crudo para ser refinado en México. Es decir, la capacidad de refinación del SNR, con las adiciones de Deer Park y de Dos Bocas, de seguir la tendencia actual, podría ser mayor que la producción nacional de petróleo, por lo que habría capacidad ociosa de refinación hacia 2027 (Signos Vitales, 2022).

Por otra parte, el sector eléctrico tiene sus propias limitaciones. Su capacidad ha sido afectada por la caída en la producción de gas y el aumento en los desperdicios de la refinación de Pemex. Esto ha llevado a que aumente el uso de combustóleo, altamente contaminante derivado de la refinación de Pemex, para la generación de electricidad. Es tan alto su contenido de azufre que las autoridades habían prohibido su quema por parte de CFE años atrás. Para producir más gasolina y diésel, y reducir la cantidad de combustóleo resultante, se requiere la reconfiguración de las refinerías mexicanas. Si bien este proceso ha iniciado, su avance es muy limitado y muy costoso. Además, cabe preguntarse la utilidad de la mayor producción de combustibles fósiles, con inversiones multimillonarias, dada la transición energética mundial hacia fuentes de energía limpia y renovable.

La dependencia del gas para la producción de electricidad, que se había empezado a revertir por la inversión en energía fotovoltaica y eólica desde la reforma de 2013, pero que fue suspendida en este gobierno, implica desarrollar una red de transmisión mucho más extensa, y con la posibilidad de conexión y abastecimiento en diversos puntos del país. En particular, la fortuna de que México se encuentre junto al mayor productor de gas del mundo, y literalmente a una distancia muy corta y conectados, le permite abastecerse de gas barato y en cantidad suficiente. De ahí la importancia de la construcción de gasoductos que lleguen a todo el país. No obstante, la disposición y rutas de los gasoductos con los que cuenta el país no son suficientes para asegurar la disponibilidad de gas de calidad y económico en toda la República.

Por último, México no está llevando a cabo la transición hacia energías limpias y renovables, y se ha obstaculizado desde el actual gobierno federal la producción de energía eólica y solar. La colonización política de la Comisión Reguladora de Energía ha implicado que inversionistas nacionales y extranjeros se encuentren con todo tipo de trabas para aumentar la infraestructura en el país (Signos Vitales, 2022). Esto ha sacado del mercado y/o no aumentado la participación de empresas privadas, nacionales y extranjeras, en la producción de energía a menor costo (Elizondo, Smith & Ibararán, 2022), provocando una alta litigiosidad tanto nacional como extranjera y amenazas del llamado a consultas previsto en el T-MEC. El mero cambio de reglas de despacho para la CFE, que le ha permitido utilizar primero los combustibles fósiles y luego los limpios, ha representado pérdidas millonarias para la Comisión. De hecho, el costo de producción de CFE es varias veces más alto que el costo de generación de energía eólica y solar (gráfica 2). Además del enorme impacto sobre el costo de la generación de electricidad, esta política en favor de los combustibles fósiles y el abandono de la transición energética reviste un impacto ambiental muy elevado. Las enfermedades respiratorias cobran la vida de alrededor de 30 mil personas anualmente, un número semejante a los homicidios dolosos en el país.

Gráfica 2. Costo de la energía eléctrica por tecnología. Pesos por MWh



Fuente: Lascurain (2024), con información del Monitor de Energía del IMCO.

En suma, el sector energético mexicano está perdiendo cada vez más su competitividad. Por el lado de los hidrocarburos, se privilegió la refinación sobre la exploración y producción de crudo, lo que provoca pérdidas económicas, pues la primera es una actividad con una tasa de rendimiento muy baja y la segunda mucho más rentable. Con el objetivo declarado del Presidente de lograr la autosuficiencia en la oferta de energía, como medio para alcanzar la seguridad energética, la política del gobierno actual ha implicado reconstruir un mercado cuasi monopolístico a favor de empresas estatales con enormes subsidios y competencia desleal. Estos subsidios, además, han distraído los recursos de otros rubros, por lo que se ha descuidado el desarrollo de la primera infancia, la educación, la salud, la procuración de justicia y la conservación del medio ambiente.

## 2. Reformas y contrarreformas al sector energético

El sector energético jugó un papel crucial para el desarrollo del país durante varios decenios. Sin pretender ser exhaustivos, a continuación se mencionan los cambios más sobresalientes a raíz del aumento en los precios del petróleo por el embargo petrolero árabe del año 1970.<sup>6</sup> Además de producir diversos combustibles como gasolinas y diésel, insumos para generar electricidad indispensable para la vida cotidiana de los ciudadanos, la operación de las empresas, medios de transporte y para la actividad económica del país en general, por años el sector petrolero fue fundamental para las finanzas públicas. En los años setenta, el aumento de los precios internacionales del crudo y de la producción de hidrocarburos generó un excedente de recursos que convirtió a México en un país petrolero a nivel mundial, y por más de 35 años constituyó una fuente importante de financiamiento del gobierno federal. Los ingresos petroleros, que provienen de las ventas de petróleo y de los impuestos a Pemex y al consumo de combustibles, llegaron a representar entre 25 y el 38% de los ingresos públicos. En los años de mayor bonanza, los excedentes petroleros sirvieron para ampliar la plataforma de producción de Pemex, la cual creció de 1 a 3 millones de barriles diarios al inicio de 1980. A partir de entonces, los ingresos petroleros han servido para ampliar la plantilla y prestaciones de Pemex y aumentar la capacidad de gasto público en diversas áreas, pero muchas veces la inversión en la modernización del sector ha sido insuficiente.<sup>7</sup>

Ante el descenso gradual, pero constante, de las reservas petroleras, y ante ciertos excesos y abusos del propio funcionamiento del sindicato de trabajadores, los gobiernos de Carlos Salinas

de Gortari en adelante han hecho modificaciones importantes al sector energético. Por ejemplo, Salinas abrió la petroquímica a la inversión extranjera, mientras que Ernesto Zedillo, ante la escasez de capacidad de generación por parte de CFE, dio inicio a la apertura eléctrica y a la transición energética mediante la autorización de la cogeneración del sector privado (Boyd, Ibararán & Vélez-Grajales, 2018). Fox y Calderón promovieron el consumo de energías renovables, redujeron y posteriormente prohibieron el uso de combustóleo, y se promovió la inversión en energía renovable y en autoabastecimiento.

Sin embargo, a pesar de los cambios mencionados, la situación financiera y operativa de las empresas estatales del sector siguió estando comprometida y su tendencia era hacia el deterioro. La producción de petróleo continuaba disminuyendo a pesar de los esfuerzos adicionales en exploración, y la salud financiera de Pemex y de CFE empeoraba. Seguían muchas ineficiencias en la operación, aumento del pasivo laboral y el endeudamiento que se traducían en costos más altos por parte de Pemex y de CFE. Esto iba aunado a una redundancia de trabajadores dada la fuerza política de las agrupaciones sindicales. Estos fueron los antecedentes inmediatos de la Reforma Energética de 2013, como parte integral del llamado “Pacto por México”.<sup>8</sup>

### La Reforma Energética de 2013

Esta reforma de 2013 fue de gran calado: creó un mercado de energéticos donde había prevalecido el monopolio estatal por decenios, abrió el sector a la inversión privada nacional y extranjera en la producción y distribución de petróleo y petrolíferos, donde Pemex tenía preferencia, y promovió la transición energética y la seguridad estratégica en materia de energía. Se crearon las instituciones para regular el mercado energético, manteniendo el monopolio en la distribución eléctrica por parte de la CFE. Pemex y ésta pasaron a ser empresas productivas del Estado, con autonomía de gestión presupuestal y patrimonial, y con consejeros independientes. Estas reformas abrieron la puerta hacia un sector más limpio, más competitivo y mejor regulado; también constituyó una nueva oportunidad para que las empresas estatales Pemex y CFE pudieran operar sin subsidios excesivos y ser más competitivas.

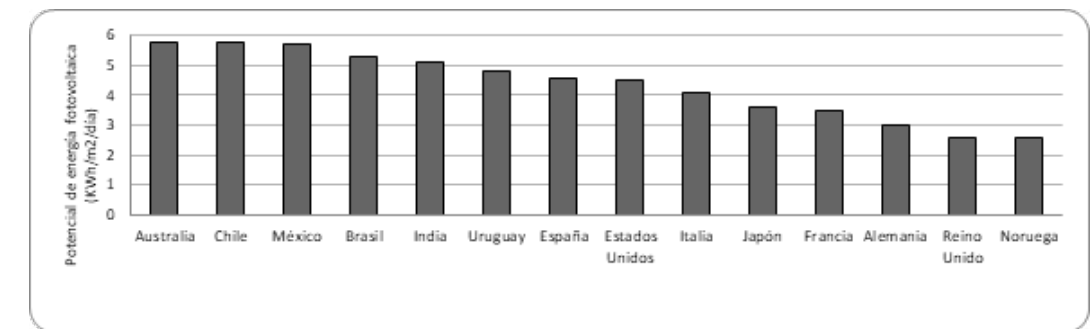
El cambio de fondo de la reforma era la definición del papel del Estado en el sector energético. La reforma cambió la concepción de que el sector energético mexicano era un sector estratégico para el desarrollo del país y, por ende, debía ser operado exclusivamente por el Estado. La “soberanía energética”, entendida como la autosuficiencia en la producción de energéticos, cedía su lugar a una concepción de “seguridad energética” basada en asegurar fuentes diversas de energía, de calidad y a precios competitivos. También se consideraba como parte de este objetivo la expansión y densidad de la red de transmisión que llegara a todo el país y la ampliación de capacidad de almacenamiento para enfrentar eventualidades en el suministro. Con la reforma, el sector energético era un sector estratégico, fundamental, pero tenía que operar bajo condiciones de competencia.

Una de las acciones más importantes fue la mayor apertura a la inversión privada para promover el desarrollo del sector y de los recursos naturales de la nación, y por el crecimiento económico mediante el abastecimiento de energía. Para ello, se modificaron los artículos 25, 27 y 28 constitucionales. Esto daría acceso a recursos financieros y tecnológicos para una modernización del sector que permitiera una reducción en los costos de producción de petróleo y generación de electricidad (Rousseau, 2018). Tanto en el sector petrolero como el eléctrico, el objetivo era crear mayor competencia entre las empresas del Estado y las privadas, a manera de promover la innovación y la reducción de costos que al final se reflejaran en un mayor beneficio para los consumidores. Para ello se fortalecieron muchos de los organismos reguladores creados anteriormente y se establecieron otros.

Desde el punto de vista legal, la Reforma Energética de 2013 se apuntaló en la Ley de la Industria Eléctrica y la Ley de Hidrocarburos, donde se establecía el nuevo diseño de los respectivos mercados y la participación de los actores, sus responsabilidades y las funciones de la Comisión Reguladora de Energía y de la Secretaría de Energía (Sener), que ahora debía establecer las metas anuales para la energía renovable. Se retomaron figuras como las subastas tanto en el sector petrolero y eléctrico para asignar contratos. Por ejemplo, consideraba la subasta de acceso a aguas profundas para exploración y explotación de pozos dada la falta de recursos tecnológicos y financieros de Pemex, y subastas para la generación eléctrica a partir de fuentes renovables.

De último momento se incorporó la Ley de Transición Energética al paquete de reformas. Esto atendió a la presión de grupos de la sociedad civil que pugnaban por el uso de energía renovable, que a su vez recogió tendencias internacionales donde se ha apostado por un sector energético más limpio. Esta ley permitía que el gobierno federal, los estatales y los municipales firmaran acuerdos para financiar proyectos asociados con la generación de energía renovable para aprovechar el enorme potencial de México (gráfica 3). También se introdujeron los Certificados de Energía Limpia (CEL), que permitían demostrar que la energía producida o utilizada venía de fuentes renovables y se estableció qué usuarios podían usar energía de CFE o de empresas privadas. Los CEL constituían una herramienta básica para incentivar el uso de energía limpia.

Gráfica 3. Potencial solar por país



Fuente: Lascurain (2024), con información del Global Solar Atlas (Banco Mundial, 2023).

Uno de los logros de la reforma fueron las subastas para petróleo, gas natural y energías renovables, resultando en un aumento en la inversión y en menores costos de la energía por la generación con combustibles más baratos y, en particular, fuentes renovables (Senado de la República, 2018).

De los cambios más importantes impulsados por esta reforma, uno fue convertir tanto a Pemex como a CFE en empresas productivas del Estado. Esto implicó, entre otras cosas, clarificar las fuentes de los ingresos públicos. En particular, se buscó distinguir entre la renta petrolera que es propiedad de la nación y que debe incorporarse a los presupuestos nacionales, de los pagos de impuestos de Pemex y CFE como cualquier otra empresa. Esta transparencia ha permitido identificar con mayor claridad la renta de un recurso natural, independientemente de quien lo explote, y su tendencia reciente. Tanto unos como otros ingresos se han reducido por la menor producción petrolera y por la política energética del actual gobierno, como se verá más adelante. En cualquier caso, los ingresos petroleros, tanto de compañías nacionales como extranjeras, provenientes de impuestos o de la renta petrolera, han disminuido drásticamente y ya sólo alcanzan alrededor del 10% de los ingresos presupuestales del gobierno federal. A éstos es necesario deducir las aportaciones que ha hecho el Ejecutivo a Pemex y a CFE durante estos años como aportaciones patrimoniales.

Las principales críticas a la reforma del 2013 fueron en relación con el papel histórico de Pemex en la economía, a su “contribución” trascendental a las finanzas públicas y a la dudosa viabilidad financiera de las empresas sin el apoyo estatal. Una cuestión de fondo era si la reserva petrolera en el subsuelo era propiedad de Pemex o de la nación, aunque esto estaba claramente previsto en la Constitución: la riqueza petrolera, es decir, la riqueza de un bien no renovable como el petróleo, es propiedad de todos los mexicanos, y no de Pemex, como empresa productiva del Estado.

#### La contrarreforma de López Obrador

El gobierno de López Obrador emprendió una contrarreforma radical respecto de la reforma de 2013, pero sin realizar cambios a la Constitución. Su objetivo ha sido volver al *status-quo-ante*, mantener al sector energético en manos del Estado, sin participación privada, y de las empresas estatales como monopolios, sin competencia. Al no realizar los cambios constitucionales para lograrlo, esta política ha provocado una enorme litigiosidad en las interacciones con el sector privado, lo que ha llevado a incertidumbre y freno de inversiones. Las contrarreformas de esta administración implicaron en particular incumplimientos del T-MEC, y ya hay procesos contra el gobierno mexicano por parte de gobiernos y empresas de Estados Unidos y Canadá que pueden llevar a sanciones económicas onerosas contra México. Esto, además, ha llevado a cuestionar la reputación de México como un país con Estado de derecho.

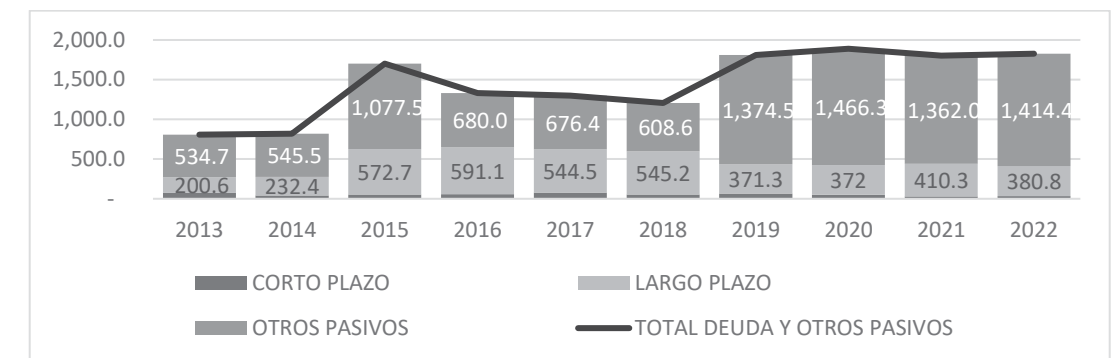
Para Pemex, se cancelaron las rondas petroleras para asignar territorios a inversionistas privados para explorar y extraer petróleo, y se cancelaron las subastas de largo plazo a inversionistas privados de energía eléctrica. Además, se debilitaron y cooptaron los órganos regulatorios del sector como la Comisión Reguladora de Energía, la Comisión Nacional de Hidrocarburos y el Centro Nacional de Control de Energía, obstaculizando las acciones del sector privado (Signos Vitales, 2020).

Con la intención de fortalecer la soberanía energética, el gobierno actual adquirió de Shell 50% de las acciones que le faltaban a Pemex de la Refinería de Deer Park ubicada en Houston, y construyó la refinería Dos Bocas en Tabasco, como uno de los proyectos emblemáticos de este sexenio. El presupuesto para su construcción ya se ha más que duplicado (llegando a alrededor de 18 mil millones de dólares), y su producción está aún en tela de juicio. Al mismo tiempo, no se amplió la capacidad de almacenamiento de hidrocarburos que le permitan al país soportar vicisitudes del mercado internacional cuando ocurran y evitar escasez de combustible en México en esos periodos. Por otra parte, se detuvo el acceso a otras empresas petroleras nacionales y extranjeras a los yacimientos potenciales ubicados en aguas profundas en el Golfo de México, limitando el aumento de las reservas de Pemex.

En conjunto, debido a estas medidas de política petrolera y la débil situación financiera de Pemex, se han inyectado 1.6 billones de pesos federales a la empresa productiva del Estado en los últimos cinco años (el subsidio más grande que se ha registrado), una deuda que ha crecido a más de 100 000 millones de dólares y adeudos con proveedores cercanos a 40 000 millones de pesos (Signos Vitales, 2024).

En cuanto a electricidad, se detuvo la construcción de infraestructura estratégica como gasoductos y centros de acopio de gas natural, y se renegociaron los contratos por considerarlos “leoninos”. Los resultados fueron contraproducentes pues la concesión se prolongó por varios años más y el monto a entregar a México no varió lo suficiente para mejorar el resultado de la renegociación respecto de las condiciones anteriores. A esta medida se sumó la reversión de los cambios realizados en 2016 al Contrato Colectivo de Trabajo que había permitido una reducción del pasivo laboral. Estos dos factores fueron los principales que incrementaron los pasivos totales de CFE de 1.2 billones de pesos en 2018 a 1.8 billones de pesos en 2022<sup>9</sup> (gráfica 4).

Gráfica 4. Deuda total y otros pasivos de la CFE



Fuente: México Evalúa (2023).

En lo legal, se aprobaron modificaciones a la Ley de la Industria Eléctrica, contra la que hay muchos amparos cuyos fallos se dictaron a favor de los agentes privados (Signos Vitales, 2022). Se designó a nuevos comisionados a modo y se le quitó fuerza a la Comisión Reguladora de Energía (Signos Vitales, 2020, pp. 147-148). También se modificó la Ley de Hidrocarburos para beneficiar las finanzas de Pemex.

Dada la falta de una transición energética en México, además de los costos internos en los que el gobierno ha incurrido mediante amparos, y externos en paneles de controversias a los que muy probablemente se llegará, es posible que México se enfrente a aranceles compensatorios al exportar a países que están cumpliendo con sus compromisos internacionales de mitigación de emisiones.

Como se mencionó, la reforma de 2013 redujo los ingresos petroleros como fuente de financiamiento del gasto público. En el sexenio actual, a pesar de que Pemex ya no tiene esa carga, sus recursos no han sido suficientes para financiar su operación, y mucho menos las inversiones necesarias para seguir produciendo. Este gobierno, al igual que gobiernos anteriores, han aportado recursos a Pemex. El gobierno de Peña Nieto condicionó la transferencia de recursos a una reforma de pensiones del sindicato, pero este gobierno no ha condicionado los recursos a mejora alguna. Esto ha llevado a que el sector energético absorba cada vez más del presupuesto, haciendo la posición de México más endeble. En suma, el sector energético ha pasado de ser un financiador neto del gasto público a absorber del orden de 20% del Presupuesto de Egresos de la Federación, recibiendo un monto mayor que educación, por ejemplo, desviando recursos de otras necesidades apremiantes. Esto, además, tiene serias implicaciones para el crecimiento nacional y ha elevado el riesgo de incumplimiento del país.

En contraposición, la CFE se ha beneficiado de las aportaciones de recursos públicos en este sexenio sólo de forma marginal. Estas transferencias a la Comisión se utilizan para cubrir pérdidas en transmisión, no subsidios a los consumidores, y apoyos al pasivo pensionario. No se han hecho inversiones importantes para la modernización de su infraestructura y el director de la CFE revirtió la reforma de 2016 del contrato colectivo, y amplió a todos los trabajadores las condiciones prevaletentes para los trabajadores antiguos en materia de pensiones. Esta medida al interior de la empresa amplió el pasivo laboral, como ya se mencionó. En cuanto al empleo en estas dos empresas, ha venido aumentando a lo largo de este sexenio, implicando un mayor peso salarial y en prestaciones sin haber una contrapartida en aumentos de la producción.



### 3. Acciones pendientes y perspectivas

Conforme la economía mexicana crezca, requerirá cada vez más energía, y Pemex y CFE en sus condiciones actuales al finalizar el gobierno de López Obrador, no podrán suministrarla. México ha dejado de ser un país petrolero relevante a nivel mundial, pero sigue teniendo un gran potencial energético. Para explotar ese potencial, queda claro que es fundamental atraer inversión al sector para poder incrementar la producción de energía, que además debe ser limpia y de bajo costo, aprovechando el potencial solar y eólico con que cuenta el país. Esto permitirá también encaminar al país hacia la seguridad energética, donde no dependa de un único socio comercial o de un tipo específico de energía para cubrir su demanda. México necesita ampliar su capacidad de almacenamiento, de gas natural en concreto y de gasolinas y diésel, para enfrentar la disrupción de la cadena de suministro en casos extraordinarios. Igualmente, el país requiere consolidar su red de ductos y líneas de transmisión de electricidad para asegurar que todos los puntos del país tengan energía suficiente, de buena calidad y a buen precio, y minimice la vulnerabilidad energética al contar con puntos de suministro en muchos lugares.

Tanto Pemex como CFE son empresas con limitaciones financieras y técnicas, y el gobierno federal les ha tenido que inyectar enormes cantidades de recursos fiscales. Esos recursos son escasos y debieran destinarse al bienestar directo de la población. Por ello resulta crucial que la inversión se abra al sector privado, tanto nacional como internacional, con sus debidas salvaguardas. El Estado mexicano debe aprovechar al máximo sus recursos naturales, como las reservas petroleras y de gas en aguas profundas y la radiación solar y potencial eólico, para apuntalar su desarrollo y al mismo tiempo requiere que la economía goce de un insumo esencial, como es la energía, en oferta suficiente, confiable y del mejor precio posible.

Las acciones que se sigan a futuro en el sector energético deberán considerar los compromisos internacionales de México en materia ambiental y para ello deberá entrar de lleno a la transición energética. Debe planear la producción de energía y combustibles del país considerando las tendencias mundiales, en particular debe cuestionar la refinación de combustóleo y su uso en las plantas generadoras de electricidad, por la contaminación que produce. Esto implica que el gobierno y la sociedad deben estar conscientes de que la demanda por combustibles fósiles, tanto interna como externa, será cada vez menor.

Para el caso de Pemex y CFE, se deberá replantear su papel dentro de la economía y dentro del Estado mexicano, y restringirse a los ámbitos en los que tengan mayor competitividad, sin renunciar a la seguridad energética. Es la única manera de hacer viables en el largo plazo a estas dos entidades. Esto implicará menores requerimientos de trabajo especializado que bien podría irse a la iniciativa privada, aunque esto implicará costos políticos de corto plazo para evitar costos económicos de mediano y largo plazo. De no hacerse, la falta de inversión y los costos crecientes en este sector llevarán a una crisis energética, como la que ya se está observando en algunas partes del país, donde se presentan apagones, desabasto de combustibles, falta de crecimiento industrial por falta de energía, y crisis por la falta de recursos de Pemex y CFE. De hecho, muchos analistas enlistan la disponibilidad de energía limpia y suficiente como uno de los obstáculos más relevantes para el *nearshoring*. De no resolverse ese problema, el potencial de crecimiento del país estará de nueva cuenta limitado por este factor estructural.

#### Referencias

Boyd, R., Ibararán, M.E. & Vélez-Grajales, R. (2018). *Understanding the Mexican Economy: A Social, Cultural, and Political Overview*. Emerald Publishing Inc, UK. ISBN 978-1-78769-066-0.

- Banco Mundial (2023). Global Photovoltaic Power Potential by Country. Disponible en: <https://data catalog.worldbank.org/search/dataset/0038379>
- Cárdenas, E. (2012). Pemex y la macroeconomía mexicana, 1938-2011, en *Pemex. 75 años. La empresa, su gente y la economía mexicana*. México: Pemex, 19-86.
- Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP) (2021). Energía y Finanzas Públicas. Disponible en: <https://energiaenmexico.ciep.mx/#:~:text=Los%20ingresos%20p%C3%ABlicos%20derivados%20del,e!%20Fondo%20Mexicano%20del%20Petr%C3%B3leo.>
- Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH). (s.f.). Reservas de Hidrocarburos. Disponible en: <https://reservas.hidrocarburos.gob.mx/>
- Elizondo, A., Smith, I.D. & Ibararán, M.E. (2023). Mapping renewable energy policy development at the state level in Mexico. Consultado 18 de enero de 2024. <https://www.nupi.no/publikasjoner/cristin-pub/mapping-renewable-energy-policy-development-at-the-state-level-in-mexico>
- Escalera, M. & Vázquez, S. (2024). La falta de IED en energía tienen un efecto potencial sobre el *nearshoring*, BBVA Research 13 de mayo de 2024. Consultado el 7 de julio de 2024 en <https://www.bbva.com/wp-content/uploads/2024/05/IED-en-Energia.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (s.f.a). Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), población de 15 años y más de edad. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/#Tabulados>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (s.f.b). Producto Interno Bruto Trimestral por actividad económica. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/temas/pib/#tabulados>
- Lascurain, C. (coordinador general) (2024). *El estado de la nación al cierre del gobierno de Andrés Manuel López Obrador* México: Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad y Signos Vitales. Disponible en <https://signosvitalesmexico.org>
- México Evalúa (2023). El empobrecimiento de las empresas públicas. Consultado el 30 de marzo de 2024. <https://numerosdeerario.mexicoevalua.org/2023/07/14/el-empobrecimiento-de-las-empresas-publicas/>
- Moreno-Brid, J.C., Sánchez, J. & Salat, I. (2018). Las reformas estructurales de 2012-2018: avances y pendientes en la ruta de México hacia un crecimiento económico robusto e incluyente, en Arroyo, J.P. *et al* (eds.). *Balance de las reformas estructurales*. México: Senado de la República, Instituto Belisario Domínguez, Tomo I, 29-68. Consultado en <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4122/T1%20Tomo.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Rousseau, I. (2018). *Mexico's Energy Reform at Risk?* Édition Énergie, Ifri. Consultado 15 de febrero de 2020. [https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/rousseau\\_mexico\\_energy\\_reforms\\_risks\\_2018.pdf](https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/rousseau_mexico_energy_reforms_risks_2018.pdf)
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2024). *Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas*. Disponible en: <http://prestohacienda.gob.mx/EstoporLayout/estadisticas.jsp>
- Senado de la República (2018). *Notas Estratégicas*. Instituto Belisario Domínguez. <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4045/1%20Publicaci%C3%B3n%20NE%2028%20Reforma%20Energ%C3%A9tica.pdf>
- Signos Vitales (2020). *México enfermo con indicios de un régimen totalitario*. México: Signos Vitales, 147-148. Disponible en: <https://signosvitalesmexico.org.mx/reportes/>
- Signos Vitales (2022). *Diagnóstico de México. Obscuras perspectivas*. México: Signos Vitales. Disponible en: <https://signosvitalesmexico.org.mx/rb/wp-content/uploads/2022/11/Reporte-3-2022.pdf>
- Signos Vitales (2024). *Economía mexicana a revisión*. Disponible en: <https://signosvitalesmexico.org/raporte-14/>
- Varian, H. (2015). *Microeconomía intermedia: un enfoque actual*, 9a edición. Antoni Bosch, 864 pp. ISBN978-84-941076-3-4.

### Notas

- 1 La población ocupada en el sector energético resulta de la suma del personal ocupado en las actividades de la industria extractiva y de la electricidad y la industria manufacturera (instituciones públicas).
- 2 El cálculo considera las siguientes actividades económicas: extracción de petróleo y gas, generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica, suministro de agua y de gas natural por ductos al consumidor final, fabricación de productos derivados del petróleo y del carbón, fabricación de maquinaria y equipo agropecuario, para la construcción y para la industria extractiva, fabricación de equipo de generación y distribución de energía eléctrica y transporte por ductos.
- 3 Los ingresos petroleros (Pemex y gobierno federal) son el IEPS a gasolinas y diésel, el impuesto por la actividad de exploración y explotación de hidrocarburos y los ingresos de CFE.
- 4 La inversión extranjera directa en el sector energético fue de 2787 mil millones de dólares en promedio anual entre 2018 y 2023, que es 50.1% de la cifra observada en el periodo 2013-2017 (Escalera & Vázquez, 2024).
- 5 Para revisar las ventajas de la competencia económica, ver Varian (2015).
- 6 Para una historia económica de la empresa desde su fundación hasta los inicios del siglo XXI, ver Cárdenas, 2012.
- 7 Siempre ha habido una queja de los petroleros en el sentido de que el gobierno “ordeña” la empresa, al tiempo que el sindicato petrolero desde su origen ha considerado que ostenta derechos de propiedad sobre los yacimientos, que en realidad son de la Nación. Este diferendo ha sido a lo largo de los años una fuente continua de tensión política.
- 8 Para una evaluación inicial de las reformas emanadas del Pacto por México, ver Moreno Brid, Sánchez & Salat, eds., 2018.
- 9 Según los estados financieros de la CFE analizados por México Evalúa, la renegociación de contratos contribuyó a un incremento de 25% (474.2 mmdp) en términos reales en los activos de la empresa (588 mmdp de activos más por uso de derechos de los arrendamientos de gasoductos). Sin embargo, tal incremento de activos (588 mmdp) fue menor al aumento de los pasivos por ese mismo concepto (765 mmdp), por lo que la operación realizada en el gobierno de López Obrador implicó en realidad un mayor pasivo (México Evalúa 2023).

## POLÍTICA DE CIENCIAS, HUMANIDADES, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN DE LA 4T: ANÁLISIS DE LA DEMARCACIÓN DE POLÍTICAS Y ACTORES ANTAGÓNICOS

Itzel López Nájera y Nathaly Rodríguez Sánchez

Este artículo tiene la finalidad de presentar un análisis de discurso respecto a la justificación y operación macro de la política de ciencias, humanidades, tecnología e innovación, sostenida durante el sexenio del presidente Andrés Manuel López Obrador (2018-2024), considerando para ello cuatro aspectos fundamentales: 1) que los Sistemas de Ciencias, Tecnología e Innovación (SCTeI) de América Latina han estado atravesados por la lectura desarrollista del conocimiento académico; 2) que este gobierno, en sintonía con su autonombramiento como “Cuarta Transformación”, ha conformado una discursividad propia por la toma de distancia con las políticas de ciencia y tecnología de los periodos previos; 3) que en ese marcateje de fronteras con lo previo, el significante “neoliberalismo” ha sido utilizado por los actores gubernamentales para denostar, tanto a los anteriores gobiernos como a los detractores actuales de diferentes raíces y posturas; 4) que cuando ha tomado formas tajantes de nominación, la ausencia de matices ha perjudicado la posición en la que se ubican algunas posturas que son articuladas como conjuntos antagónicos. Se propone que este formato discursivo impide una integración cabal del SCTeI y del Sistema Educativo Nacional (SEN), en el que participan el sector social y el sector privado y, aún más, de su transformación en términos de calidad pensada como pertinencia social.

Cabe advertir que este análisis no es exhaustivo y no pretende (ni puede) abarcar en su totalidad los cambios que se han generado en todo el sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación, sino que sólo se recuperan algunas de sus zonas discursivas, en aras de delimitar un conjunto demostrable de afirmaciones.

### 1. Contextos de largo y mediano plazo del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación de México

Un sistema de ciencia, tecnología e innovación puede ser entendido como el marco de políticas públicas que señala los objetivos y procedimientos para la producción, divulgación y usos de nuevo conocimiento, procedentes de las instituciones educativas y actores relacionados, en un país, con proyección de mediano plazo. Durante el sexenio de Andrés Manuel López Obrador se operó una reforma profunda en la formulación de dicho sistema. Para comprender de manera robusta la fundamentación política de la iniciativa que adelantó dicho gobierno en torno al papel que el Estado debería desempeñar para redirigir los esfuerzos realizados en el sector

de Ciencia, Tecnología e Innovación, cosa que detallaremos en su formulación discursiva en el segundo apartado de este texto, resulta fundamental partir de una visión más extensa del contexto de organización social en la que tal reforma ha sido planteada y operacionalizada. Reconstruir ese encuadre implica, en principio, una mirada de profundidad histórica que nos permita observar de forma crítica la función que arriesga el conocimiento académico en la reproducción del sistema capitalista. Después, utilizando tal revisión de inicio como marco de interpretación, resultará útil observar la forma en que esa función se ha asentado en los sistemas de ciencia y tecnología de América Latina en general y de México en particular. Una y otra cosa nos permiten explicar la narrativa de confrontación que se ha planteado al respecto en el sexenio de López Obrador: una suerte de denuncia que entendemos como legítima de base, y que de hecho compartimos, pero que al desenvolverse a través de una lógica de dualismo simplificador para hacer distinción entre los actores del SCTeI del país, ocasiona menos réditos transformadores de los que serían posibles.

Pues bien, para percibir las lógicas de poder que subyacen a la producción de la ciencia y la tecnología, requerimos de base “desacralizar” el significado que se le ha entregado en nuestras sociedades al conocimiento producido vía método científico: una lectura que dice que éste es apolítico y superior. Para tal fin debemos notar que la configuración cultural de Occidente, es decir, el conjunto de parámetros de interpretación de la realidad y valores con los que nos desenvolvemos, responde a la proyección de organización social de la Modernidad. En ese imaginario se ubica a «la razón» como cualidad preeminente del ser humano y a éste, en consecuencia de la primera, como superior entre todos los seres vivientes y su entorno (Rivera-Cusicanqui, 2004, pp. 17-68). A renglón seguido, y en la coyuntura de disputa con la forma de pensamiento prevaleciente en la Edad Media, se asentó que la “verdad de las cosas” sólo podía alcanzarse vía aplicación del método científico y que la razón pasada por ese filtro de asepsia de prejuicios era la base para el dominio de la realidad material y social (Ingold, 2015). El vínculo entre «logocentrismo» y «antropocentrismo» quedó así afincado y en interceptación con la ética del capitalismo —que ubica a la producción y a la acumulación material como centro de la vida humana— y se creó una relación estrechísima entre conocimiento científico y «capitaloceno»: en la priorización de la acumulación como parámetro rector de la vida humana y no humana (Haraway, 2016), el conocimiento es visto como herramienta fundamental para la intelección y dominio de los recursos aprovechables para la primera. Esta administración, como veremos más adelante, se ha caracterizado por fundamentar su iniciativa de transformación del sistema de ciencia y tecnología en confrontación con este reduccionismo mercantilista del conocimiento.

En ese sentido, Aníbal Quijano (2020) nos llamaba a darnos cuenta de que “la medición, la cuantificación, la externalización (objetivación), de lo cognoscible respecto del conocedor” responden a necesidades cognitivas del capitalismo. Éste requiere de tales actividades para lograr “el control de las relaciones de las gentes con la naturaleza, y entre aquellas respecto de ésta, en especial de la propiedad de los recursos de producción” (p. 361). En resultado de toda la secuencia que hemos descrito, y sin un ejercicio autocrítico, la ciencia puede terminar al servicio del mercado (Santos, 2003, p. 61) —se produce más o nuevas cosas y se patentan los hallazgos con intenciones comerciales—, pero la legitimidad de esta labor está a salvo gracias al blindaje cultural que la ha posicionado como noble y superior, impidiéndonos ver el rol que la ciencia juega en la organización social capitalista.

Académicas y teóricos de corrientes poscoloniales y decoloniales nos han ayudado a descender ese velo legitimador alertándonos de las dinámicas a través de las cuales, la docencia y la investigación ayudarían a arraigar la ética del capitalismo. Entre ellas estarían: 1) la transacción de títulos

universitarios como un bien mercantil más; 2) el seguimiento en la elaboración de productos de investigación de las lógicas eficientistas y acumulativas empleadas para la consecución de otros bienes (dejando de lado la reflexión sobre su pertinencia social); 3) la adecuación de agendas investigativas al estándar del conocimiento requerido por el mercado, esto es, el del denominado «conocimiento útil» que no necesariamente responde a las necesidades sociales locales prioritarias; 4) la dificultad para entablar diálogos horizontales con otros saberes que también interpretan el mundo; 5) la reproducción del orden de clases vía acumulación de capital cultural; o, 6) la justificación de proyectos que atentan contra la vida en extenso bajo el cobijo discursivo de lo lógico y útil (Curiel, 2014; Guzmán, 2010; Haraway, 1999; Pérez, 2019).

Si bien pudiera parecer que este amarre estructural está muy alejado de nuestros contextos, al verificar la coyuntura y discursos en cuyo seno surgieron e integraron los actuales SCTeI de América Latina, encontramos que esta secuencia *ciencia-producción* ha funcionado como lineamiento hegemónico en las configuraciones organizativas del sector. El ensamble de dicha fundamentación se dio entre los años 1950 y 1970 con el arraigo de los postulados desarrollistas en la región. Según esta mirada, que se haría directriz de planificación pública, «el desarrollo» era un proceso de urbanización, industrialización, modernización agrícola y alfabetización apalancado por los Estados, por el que debían atravesar inevitablemente los países con menores niveles de acumulación para alcanzar el bienestar material logrado por las economías estadounidense y europeas (Escobar, 2007, pp. 75-76). El conocimiento científico fue visto como insumo estratégico para todo ello. Por una parte, se ponderaba como necesario para ubicar el meollo de las dificultades presentes en los territorios en “intervención” y, por otra, se entendía como base para crear productos que por su alto contenido tecnológico permitirían mejorar la competitividad de los países rezagados (Marroquín & Ríos, 2012). La financiación pública del «conocimiento útil» se entendió entonces como estratégica en consideración de los altos retornos económicos esperados (Botella & Suárez, 2012).

En el contexto de intenciones de la Guerra Fría, el impulso materializador de esa ideación en la administración pública de la región provino de la Alianza para el Progreso (1961-1969) y del cabildeo al respecto realizado por organismos multilaterales entre los mandatarios de la región. En efecto, especialmente a través de la organización de conferencias internacionales con representantes de las instancias encargadas de la política científica de cada país y el ofrecimiento de posibles transferencias de recursos, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) asentaron el lineamiento comentado entre tomadores de decisiones (Jiménez, 2022). Así, en resultado orgánico del discurso ya hegemónico, en la declaración emitida a partir de la Reunión de Jefes de Estado Americanos que tuvo lugar en Punta del Este (Uruguay) en 1967, se señaló:

*Impulsaremos decisivamente la educación en función del desarrollo.*

[...] se intensificarán las campañas de alfabetización, se realizará una gran expansión en todos los niveles de la enseñanza y, se elevará su calidad, a fin de que el rico potencial humano de nuestros pueblos pueda hacer un máximo aporte al desarrollo económico, social y cultural de América Latina. Se modernizarán nuestros sistemas de educación, utilizando al máximo las innovaciones educativas y se ampliará nuestro intercambio de profesores y estudiantes.

*Pondremos la ciencia y la tecnología al servicio de nuestros Pueblos.*

Latinoamérica se incorporará a los beneficios del progreso científico y tecnológico de nuestra época para disminuir, así, la creciente diferencia que la separa de los países altamente industrializados en relación con sus técnicas de producción y sus condiciones de vida. Se formularán o se ampliarán

programas nacionales de ciencia y tecnología y se pondrá en marcha un programa regional; se crearán institutos multinacionales avanzados de capacitación e investigación se fortalecerán los institutos de ese orden existentes en América Latina y se contribuirá al intercambio y progreso de los conocimientos científicos y tecnológicos.<sup>1</sup>

En línea con tal declaración y para el despliegue de las acciones gubernamentales y las políticas públicas consecuentes, en los siguientes años se constituyeron Consejos Nacionales de Ciencia y Tecnología en Chile y Venezuela (1967), Perú y Colombia (1968), Argentina (1969) y México (1970) como instituciones encargadas de planificar, coordinar y promover las actividades de creación y transferencia de conocimientos (Amadeo, 1978, p. 1442). En el contexto particular del país,<sup>2</sup> notamos la imbricación del lineamiento cuando se señaló en la Reunión Nacional de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo Económico y Social de México (1967) que resultaba “prioritario establecer un sistema nacional en ciencia y tecnología que coadyuvara al desarrollo integrado del país” (Retana, 2009, p. 50) o cuando en el diagnóstico preparado por el Instituto Nacional de la Investigación Científica (INIC) en 1970 se afirmó que “la ciencia y la tecnología son ingredientes básicos del desarrollo general e integrado y herramientas importantes para acelerarlo”.<sup>3</sup> Sin duda, estos serían postulados base poco cuestionados, filtrados en forma de «sentido común» por fruto del mecanismo hegemónico, ya para la etapa de institucionalización de las políticas de ciencia y tecnología que derivaría de la creación del Conacyt en 1970. Ahora bien, a 54 años de dicha institucionalización del sector, resulta viable hacer una distinción de tres momentos de historia institucional:

1. **1970-1992:** implica el periodo de puesta en operación del Conacyt y —con ello— del armado de la ingeniería institucional requerida para el sector, la definición de los esfuerzos presupuestales necesarios para dar el impulso proyectado y la coordinación del nuevo andamiaje dentro de la administración pública federal. El hito legislativo de esta primera época fue la expedición en 1985 de la Ley para Coordinar y Promover el Desarrollo Científico y Tecnológico. No obstante, el armado formal, la gestión pública para el direccionamiento de las finalidades de la ciencia, estuvo limitado en sus posibilidades reales por la crisis económica que enfrentó el país desde 1982. En esa línea, el mismo surgimiento del Sistema Nacional de Investigadores (SNII) en 1984 estuvo marcado por la necesidad de mejorar los salarios de este personal.

2. **1993-2021:** una nueva época por el sector de ciencia y tecnología tomó forma a partir de la reforma en 1993 del artículo tercero constitucional, con la que el Estado asumió responsabilidades para apoyar la investigación científica y tecnológica. Ahora bien, tal y como se verifica con la Ley para el Fomento de la Investigación Científica y Tecnológica de 1999, con el Programa Nacional de Ciencia y Tecnología 2001-2006 (PECyT) y la Ley de Ciencia y Tecnología del año 2002, es notorio el deseo explícito de los titulares del Ejecutivo federal de vincular al sector empresarial del país en los esfuerzos de la cartera (dando cause formal a la relación *conocimiento útil-mercantilismo* de la que hemos hablado antes). En este tenor, en el PECyT se señaló: “El Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología tiene como misión: fomentar el desarrollo científico y tecnológico del país apoyando la investigación científica de calidad, estimulando la vinculación academia-empresa y la innovación tecnológica en las empresas, así como impulsando la formación de recursos humanos de alto nivel.”<sup>4</sup> En consecuencia, se dispusieron fórmulas de transferencia de recursos públicos y estímulos fiscales a empresas privadas con fin de estimular la inversión de estas últimas en ciencia y tecnología. Esto representó el mayor punto de confrontación con la administración actual, en la medida en que existió malversación de fondos

públicos al no existir el retorno de los mismos, situación a todas luces ilegítima. El compromiso además radicó en aumentar el porcentaje de PIB destinado al gasto federal en Ciencia Tecnología e Innovación, uno que en todo caso no superó hasta 2018 el 0,43%, según datos del Conacyt.

3. **2022-2024:** aunque en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024,<sup>5</sup> el gobierno de Andrés Manuel López Obrador no marcó de inicio una línea de redefinición de la integración y operación del SCTeI del país, desde el año 2020 presentó iniciativas de modificación legislativa a partir de conceptos como ciencia pública,<sup>6</sup> incremento de la incidencia del conocimiento, conocimiento científico de frontera y vinculación de pueblos en la ciencia. Estas apuestas se han concretado en la Ley General en Materia de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación expedida en mayo del 2023 y, en consecuencia, en la modificación de las reglas de operación de programas emblemáticos como el SNII o el Padrón de Posgrados de Calidad (PNPC), hoy Sistema Nacional de Posgrados (SNP). En consonancia, en la visión a futuro del Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación (PECITI), se proyecta: “El sector de CTI deberá colocar el interés público por encima de cualesquiera intereses privados y prácticas corruptas, asumiendo a la investigación científica y el desarrollo tecnológico como factores determinantes en el desarrollo nacional integral”.<sup>7</sup>

En línea con la argumentación que hemos sostenido hasta este punto, resulta notorio que el gobierno de Andrés Manuel López Obrador plantea una posición crítica frente a los usos productivistas y estandarizados de la ciencia y, en especial, en contra de la malversación de recursos públicos en apuestas empresariales privadas. Ahora será el momento de analizar a detalle el planteamiento discursivo de esta modificación con la finalidad de entender las tensiones que ha provocado entre diversos actores del SCTeI.

## 2. La argumentación de la 4T en la modificación de la política de ciencia, tecnología e innovación

La Ley de Ciencia y Tecnología y la Ley Orgánica del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología fueron promulgadas en el año 2002, durante el sexenio del presidente Vicente Fox Quesada. En esa legislación se oficializó la figura de los fideicomisos (la cual se pensó como administradora de algunos fondos de investigación en el país); la del Foro Consultivo Científico y Tecnológico;<sup>8</sup> el Registro Nacional de Instituciones y Empresas Científicas y Tecnológicas (Reniecyt);<sup>9</sup> y se creó el Consejo General de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico.<sup>10</sup> De igual manera, se afirmó la presencia de instituciones públicas, privadas y del sector social como protagónicas en la generación de conocimiento, un asunto que quedaba específicamente planteado desde la misión del Programa Especial de Ciencia y Tecnología 2001-2006 del que hablamos anteriormente.

Después de tres sexenios de vigencia de esta normatividad y encuadre de política pública, y con la llegada del gobierno de López Obrador, el Conacyt atravesó una serie de cambios significativos que incluyeron: modificaciones a la Ley de Ciencia y Tecnología del 2002; el cierre de los fideicomisos; la crítica y consecuente desaparición del Foro Consultivo Científico y Tecnológico; el constante cuestionamiento del papel e intereses de las instituciones privadas y del sector social en la generación de conocimiento; así como un viraje importante a la hora de fundamentar las iniciativas de reforma, específicamente, colocando el signifiante “neoliberalismo” a la cabeza de casi cualquier cuestionamiento a lo realizado durante los periodos precedentes y a los actores vinculados en tales acciones de gobierno.

Con la doctora Elena Álvarez Buylla, a la cabeza del Consejo, se fue tejiendo un entramado de significación a lo largo del periodo, a partir del cual se han pretendido evidenciar los “malos manejos” de las administraciones previas del SCTeI. Este ejercicio argumentativo fue circulando en espacios mediáticos a lo largo del territorio nacional generando opinión pública al respecto, lo cual derivó en la hegemonización y sedimentación de una narrativa en torno al manejo previo de la política de ciencia y tecnología y, en consecuencia, en la necesidad de realizar cambios profundos en la misma. En pocas palabras, se justificó la “transformación” en este sector al vincular dichos manejos con el modelo neoliberal y la visión mercantilista del conocimiento. El 26 de abril del 2023, sin la presencia del sector académico ni de la oposición, y sin que se realizaran los parlamentos abiertos prometidos en donde se discutiría la viabilidad y pertinencia de la iniciativa, se aprobó la nueva Ley General de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación (LGHCTI).

Si bien la revisión de los textos de la ley previa y de la vigente son un ejercicio indispensable para este tipo de análisis, desde nuestra postura, a este punto resulta más relevante el contexto y discusión política y mediática que se produjo en torno a la urgencia de aprobar una nueva ley en la materia, empezando por la argumentación de la iniciativa de ley. Es en este documento donde se argumentó la necesidad del viraje en la política de este rubro.

La exposición de motivos de la mencionada ley marca una frontera de distinción respecto a los sexenios “neoliberales”, partiendo de aquellos que cobijaron sus políticas de ciencia y tecnología con la ley del 2002, haciendo una puntual presentación de la manera en que el Conacyt fue reconfigurándose para beneficiar a “las empresas”. Textualmente se señala:

El 12 de diciembre de 2002, el entonces presidente Vicente Fox Quesada publicó el Programa Especial de Ciencia y Tecnología 2001-2006, cuyos objetivos estratégicos fueron: a) Disponer de una política de Estado en ciencia y tecnología; b) Incrementar la capacidad científica y tecnológica del país, y c) Elevar la competitividad y la innovación de las empresas [...] Las estrategias para cumplir el tercer objetivo fueron: a) Incrementar la inversión del sector privado en investigación y desarrollo; b) Promover la gestión tecnológica en las empresas; c) Promover la incorporación de personal científico-tecnológico de alto nivel en las empresas, y d) Fortalecer la infraestructura orientada a apoyar la competitividad y la innovación de las empresas (Gaceta Parlamentaria, 2022, pp. 6-7).

Y continuando con la argumentación para colocarse frente a este periodo neoliberal, las autoridades gubernamentales apuntan:

En la práctica, como se observa ahora, esta política aterrizó en el fomento a la vinculación entre centros de investigación científica y tecnológica públicos con las empresas del sector privado; el financiamiento público a través de fideicomisos y transferencias financieras hacia empresas privadas; el otorgamiento de becas y financiamiento de posgrados de instituciones privadas, y la generación de ciencia y tecnología para el desarrollo de actividades básicamente comerciales (Gaceta Parlamentaria, 2022, p. 8).

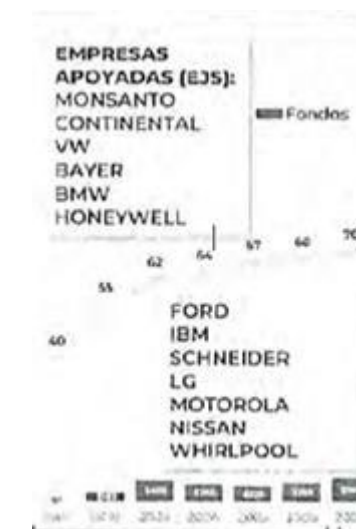
La última línea marca lo nodal del planteamiento gubernamental que le permite ubicarse en sentido antagónico frente a los lineamientos previos con los que se había dirigido y organizado el sector, y con el que se corre el riesgo de homogenizar las condiciones e intenciones de todos los actores (públicos, privados y del sector social integrados a la fecha en el SCTeI): se despliega un argumento en torno a un periodo cuestionable, que se ha venido presentando como deleznable a lo largo del sexenio, del estilo “todo aquello que no esté de acuerdo con los lineamientos gu-

bernamentales es neoliberal” y se remarca el papel del vínculo Conacyt-empresas (mismo que se había propiciado en el marco de la ley de 2002). Con respecto a esto último, se ejemplifican casos relevantes que generan impresión inmediata de transferencia indebida de recursos públicos para fines privados y usos comerciales:

Creación de fideicomisos y transferencias de recursos públicos al sector privado. De 2001 a 2018, bajo el supuesto fomento de la investigación científica, el desarrollo tecnológico y la innovación, el Conacyt transfirió a empresas privadas más de 45,000 millones de pesos (42% del total de recursos destinados al financiamiento de las actividades de ciencia, tecnología e innovación en ese periodo).!\*[sic] En su mayoría, eran grandes empresas nacionales y transnacionales que no requerían el apoyo del Estado, en tanto que, por sí mismas, tenían la capacidad para invertir en actividades de ciencia, tecnología e innovación. En muchos casos, incluso, fueron empresas que no tenían base de ciencia y tecnología alguna,\*% [sic] pero fueron beneficiadas con recursos públicos a fondo perdido (Gaceta Parlamentaria, 2022, p. 11).

Se ilustró, además, la posición gubernamental con una gráfica donde se nombraban algunos beneficiarios explícitamente.

Imagen 1



Fuente: Gaceta Parlamentaria, Año XXVI, Palacio Legislativo de San Lázaro, martes 13 de diciembre de 2022, número 6174-XII.

Ahora bien, después de evidenciar con cifras y nombres este escenario de transferencia de recursos públicos a las EMPRESAS, se denunció el mismo procedimiento con respecto a los posgrados de universidades privadas (sin hacer distinciones entre todas ellas), estableciendo así —discursivamente hablando— una equivalencia entre las empresas y las Instituciones de Educación Superior (IES) privadas. En consecuencia, en tanto empresas comerciales e IES privadas son nominadas por el gobierno como empresas, se concluye que cualquier vínculo del sector público con cualquiera de estas entidades debe ser denunciado y abolido. Por esta vía, gracias al manto de la crítica al neoliberalismo, se dispone sobre el conjunto de actores que conformaban el sistema

de ciencia y tecnología previo, la sospecha de uso inadecuado de recursos públicos para fines privados, poniendo el terreno para el desconocimiento a IES privadas y organizaciones del sector social como coadyuvantes en la producción de conocimientos que sí apuestan por otros modos de conocer emparentados con la propuesta del gobierno para el sector.

Llegamos así a la parte donde en la exposición de motivos se presenta el apartado “Becas y posgrado”:

El Conacyt toleró la simulación al acreditar programas profesionalizantes, en particular de universidades e instituciones de educación superior del sector privado, poco o nada vinculados a la investigación humanística o científica, pero cuyo reconocimiento sirvió como señuelo de mercado para atraer clientes que, **con el subsidio público que recibían**,<sup>11</sup> pagaban costosas cuotas por concepto de inscripción y colegiaturas... **La aplicación de esta política tuvo como resultado el detrimento de los posgrados públicos (40.4%) y el aumento de los posgrados privados (59.6%)** (Gaceta Parlamentaria, 2022, p. 16).

Aquí, el actor gubernamental está exponiendo el punto central del argumento en términos de beneficio privado con dinero público. Sin embargo, en este planteamiento no evidencia cuántos posgrados privados, de ese porcentaje, se beneficiaron del gasto público; es decir, cuántos de ese 59.6% de posgrados de nueva oferta de IES privadas efectivamente recibieron dinero de Conacyt. Con esa redacción generalizante se transmite la idea de que la oferta de posgrados de IES privadas creció con subsidio público sin explicitar las distinciones de dicha cifra.

Para sostener el argumento, citan el documento de Crisalejandra Rivera Pérez, “Efecto de la pandemia en los estudiantes de posgrado de México”,<sup>12</sup> en el cual se dice que:

De acuerdo con el Diagnóstico Nacional del Posgrado en México 2015 (Comepo, 2015), 59% de los programas de posgrado corresponden al sector privado y 41% al sector público, siendo los programas de posgrado profesionalizante los más demandados con un 77%, mientras que los de investigación solo representan 23%. Las instituciones de educación superior particulares contribuyen con el mayor número de programas de posgrado ofertados (59.4%), seguidas de las instituciones de educación superior pública estatal (25.8%) y las instituciones de educación superior pública federal (10.7%), mientras que los CPIs sólo contribuyen con uno por ciento.<sup>13</sup>

No obstante la argumentación, ni la iniciativa ni el trabajo que citan, evidencian cuántos de esos posgrados de IES privadas que se incrementaron en 59.4% recibieron dinero público: ese era el meollo del argumento que venían presentando y se valen de una cifra que no especifica el punto que abrieron previamente y que venían denunciando. En el trabajo de Rivera Pérez por ningún lado aparece cómo las IES privadas encasilladas como “empresas”, extrajeron dinero público del Conacyt. Por lo anterior, fue necesario hacer la búsqueda correspondiente en el estudio citado por esta autora.

### 2.1 Las cifras del Consejo Mexicano de Estudios de Posgrado (COMEPO)

El COMEPO tiene como misión fortalecer y elevar la calidad de los estudios de nivel posgrado en el país, a fin de enfrentar con éxito los retos actuales y responder en forma conjunta a las necesidades sociales. Entre sus labores está realizar investigaciones que ayuden en la toma de decisiones de políticas acertadas en el sector. El documento titulado “Diagnóstico del posgrado en México: Nacional” (2015), fue financiado por Conacyt, y elaborado por la UNAM, la Ibero

Ciudad de México, el Instituto Potosino de Investigación Científica y Tecnológica (Ipicyt), y el Centro de Investigación en Matemáticas (CIMAT).<sup>14</sup> Este es el texto del cual Rivera Pérez extrae la cifra para su artículo, mismo que es citado en el documento de “Exposición de motivos” para argumentar la urgencia de la nueva ley en la materia y la exclusión de los beneficios de Conacyt hacia las IES privadas.

El estudio abarcó como población objetivo a todos los programas de posgrado de los niveles Especialidad, Maestría y Doctorado impartidos por las IES públicas y privadas que se encuentran ubicadas en el territorio nacional. Ahí las cifras muestran un panorama diferente al planteado por las autoridades del nuevo Conahcyt (con H). Cabe ahora evidenciar las inconsistencias entre la “exposición de motivos”, los argumentos del Consejo para denostar a las IES privadas como “empresas”, y la manera como, con base en cifras poco explicadas, se justificó la exclusión del beneficio de las becas que obtenían las y los estudiantes de posgrados de estas universidades que habían logrado demostrar la calidad y consistencia suficiente como para ser parte del Padrón Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC).

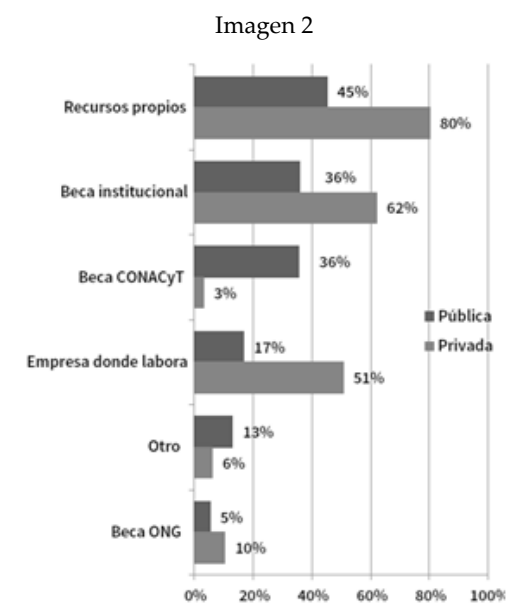
Según este estudio de carácter nacional, “el porcentaje de programas que pertenecen al PNPC representa menos del 19% del total de los posgrados que se imparten en el país” (COMEPO; 2015, p. 17), mientras que las autoridades plantean un “detrimento de los posgrados públicos (40.4%) y el aumento de los posgrados privados (59.6%)” (Gaceta Parlamentaria, 2022, p. 16). Esto nos permite entender que, del gran total de posgrados existentes en el país, sólo 19% pertenecía al PNPC y, por lo tanto, obtenía financiamiento público traducido en becas de manutención para sus estudiantes. En consecuencia, el aumento de 59.6% de posgrados ofertados por IES privadas no afecta al erario en las dimensiones en que se expuso o se infiere en el documento de las autoridades. Para dejarlo claro, traemos a colación la siguiente cita en la que COMEPO sí señala cuántos programas de posgrado de IES privadas eran parte del PNPC: “En las instituciones públicas 1,720 (39%) programas pertenecen al PNPC, en comparación con 165 (3%) en las instituciones privadas” (2015, p. 44).

Es aquí donde se evidencia el uso inadecuado de las cifras por parte del nuevo Conahcyt para magnificar un escenario catastrófico en la materia, específicamente con relación a los posgrados: mezclan cifras globales nacionales que distinguen entre los posgrados públicos y los privados; evidencian que el privado es el que más ha crecido, pero convenientemente no desagregan entre los que obtuvieron financiamiento público vía PNPC. Ahora vemos que, con base en el estudio de COMEPO al que directamente citamos, no hubo el uso de recursos públicos para financiar los posgrados de IES privadas, en la magnitud ni de la forma en la que pretendió evidenciarse en la exposición de motivos que fundamentó la urgencia de la nueva ley. Esto significa, además, que es inválido el argumento que equipara a IES privadas con las empresas que sí se beneficiaron de recursos públicos durante los sexenios previos.

Otro argumento empleado por Conacyt para la defensa del nuevo marco legal y operación del sector fue que las becas de manutención de estudiantes debían ejercerse en los programas de posgrado de universidades públicas, donde el dinero se emplea justamente para los gastos de manutención de los estudiantes, a diferencia de los posgrados de IES privadas, donde la beca, se afirma, va a parar a las colegiaturas de las universidades privadas. Nuevamente, con base en el estudio de COMEPO, podemos observar que:

Tanto los programas de posgrado del sector privado como del público report[a]n alumnos que realizan sus estudios con recursos propios, 80% para las privadas y 45% para las públicas (gráfica 3.54); si bien, el porcentaje en las privadas es casi dos veces más que en las públicas. Probablemente este

resultado esté asociado con el nivel socio-económico de los estudiantes, asimismo con su situación laboral, dado que hay muchos que trabajan para mantener su formación académica. De manera similar el apoyo a los estudiantes de parte de las empresas se triplica en los programas privados en contraste con los públicos, 51% y 17%, respectivamente. Esto se puede interpretar como una vinculación entre las empresas y los programas de posgrado que brindan una formación con perfiles particulares para el desarrollo de trabajos específicos en las empresas [...] Como se aprecia en la gráfica, los apoyos de becas para los programas públicos dependen básicamente de los recursos que se otorgan a través del Conacyt, ya que en este caso los programas públicos se sustentan de este apoyo en 36% contra 3% de las privadas (COMEPO, 2015, p. 76).



Fuente: Diagnóstico del Posgrado en México: Nacional (2015, p. 76).

Con base en los hallazgos de este estudio, es posible cuestionar el argumento del nuevo Conahcyt respecto al destino de las becas de manutención, mismas que, supuestamente, irían a parar al pago de colegiaturas de IES privadas contribuyendo con ello, a su decir, con la privatización de los posgrados. Como es posible observar, el trabajo citado evidencia que 80% de estos estudios se realizan con recursos propios, apoyados con insumos de las empresas e instituciones que los respaldan, sumando a ello las becas que ofrecen las propias instituciones educativas privadas.

Estas cifras ponen en cuestión otras afirmaciones realizadas en la exposición de motivos de la nueva ley, en donde se comenta: “en 2020, la oferta nacional de posgrados había crecido a 10,875 programas, de los cuales el 59.6% eran privados. Esto revela que, en las últimas tres décadas, los gobiernos desplazaron el costo de la educación en la economía familiar, sobre todo en las clases medias, que además de pagar impuestos se vieron orilladas a asumir el pago de colegiaturas privadas a precios desproporcionados con relación a los ingresos promedio en el país” (2023). Una idea que se contrapone a los hallazgos de COMEPO, desde donde se afirma: “el índice de rechazo también se relaciona con el PNPC. Los programas con PNPC tienen mayor demanda, por ello, el índice de rechazo es mayor” (COMEPO, 2015, p. 72). Se evidencia así que las IES privadas ocuparon para muchos estudiantes ese vacío generado por las IES públicas en cuanto a absorción de la demanda (sin que ello signifique, como ya lo vimos, que fueran financiadas con recursos públicos).

Una vez argumentada la supuesta extracción de fondos públicos para los posgrados de IES privadas, se intentó justificar la exclusión de estudiantes de dichas instituciones para obtener el beneficio de las becas. La nueva ley en su artículo 6 que a la letra estipula: “El Estado debe fomentar que la formación, la investigación, la divulgación y el desarrollo de proyectos en materia de humanidades, ciencias, tecnologías e innovación se realice bajo los siguientes principios: rigor epistemológico, igualdad y no discriminación”, es contradictoria en tanto discrimina a los becarios de IES privadas al establecer un criterio de prelación en el otorgamiento del beneficio, lo cual, supe-dita el apoyo en tanto no se agote el mismo entre los demandantes de IES públicas. El artículo 39 es particularmente discriminatorio al evidenciar el orden de prioridad de unos becarios sobre otros:

Artículo 39. Las becas nacionales y apoyos complementarios se otorgarán con base en las categorías del Sistema Nacional de Posgrados y en los siguientes criterios de asignación: I Programas de posgrado impartidos por universidades, instituciones de educación superior y centros de investigación del sector público, que estén orientados a la investigación en ciencias y humanidades, incluidas las disciplinas creativas. II. Programas de posgrado impartidos por universidades, instituciones de educación superior y centros de investigación del sector privado, que estén orientados a la investigación en ciencias y humanidades, incluidas las disciplinas creativas. III. Programas de posgrado impartidos por universidades, instituciones de educación superior y centros de investigación del sector público, que estén orientados a la profesionalización de las personas. [...] IV. Programas de posgrado impartidos por universidades, instituciones de educación superior y centros de investigación del sector privado, que estén orientados a la profesionalización de las personas (Gaceta Parlamentaria, 2022, pp. 21-22).

En los hechos, su propio listado de prelación ha sido inoperante, dado que los posgrados de la IES privadas que transitaron de PNPC a SNP, y siguieron para ello todas las reglas habituales y emergentes de pertenencia, han dejado de recibir becas para sus estudiantes.<sup>15</sup>

Por otra parte, el mecanismo de las becas para estudios en el extranjero permite dudar del argumento de la imposibilidad de que el beneficio no deba emplearse para pagar colegiaturas a universidades (públicas o privadas). Según la Convocatoria 2024 becas de posgrado para maestrías y doctorados en ciencias y humanidades en el extranjero,<sup>16</sup> la beca tiene como objetivo: “apoyar la formación de personas de nacionalidad mexicana admitidas o inscritas en programas presenciales de maestría o doctorado en el extranjero para que obtengan el grado correspondiente. II. Rubros que ampara la beca 1. Apoyo económico mensual, conforme al siguiente tabulador: 2. Pago de seguro médico anual, conforme al siguiente tabulador: 3. Pago de colegiatura anual, conforme al siguiente tabulador.” A continuación se presenta uno de los tabuladores incluidos en los lineamientos de la convocatoria y un ejemplo de la financiación de colegiatura admitida por Conahcyt, en una universidad con la que posee convenio.

Incluso, en el caso de las universidades con las que se tiene algún convenio con Conahcyt, el pago de colegiatura está permitido por esta institución. Ante ello cabe preguntarse entonces, ¿qué justifica el uso de la beca en colegiaturas de programas extranjeros, pero no en los nacionales, que siguieron las reglas para demostrar su calidad para mantenerse en el SNP? La justificación es eminentemente política, y tiene que ver con la construcción de una narrativa gubernamental y mediática antineoliberal, donde el vínculo del sector público con el privado se identifica con corrupción y despilfarro sin matices. Si bien es posible encontrar ejemplos varios de esta situación en la exposición de motivos de la iniciativa de ley,<sup>17</sup> lo que cuestionamos aquí es la operación enunciativa

ilegítima, que consiste en hacer equivalente en sus intenciones e intereses todo lo que se denomina como “empresa”, sin matices, cual si todos los organismos privados funcionaran igual o hubiesen obtenido los mismos beneficios en las mismas proporciones.

Imagen 3

MAESTRÍAS:	
Región/país del programa de estudios	Monto máximo anual
Unión Europea y Cuba	4089 EUR
Reino Unido	3525 GBP
Resto del Mundo	4463 USD
DOCTORADOS:	
Región/país del programa de estudios	Monto máximo anual
Unión Europea y Cuba	10707 EUR
Reino Unido	9226 GBP
Resto del Mundo	11744 USD

CONSORCIO DE UNIVERSIDADES CANADIENSES (CALDO)

- ✓ Becas para Maestría en Investigación y Doctorado, dependiendo de la convocatoria en la que participa la persona aspirante.
- ✓ Este acuerdo estará vigente hasta diciembre de 2024.

APORTACIONES DE LAS PARTES	
CONAHCYT	Pagará los gastos de colegiatura de residente de acuerdo a los tabuladores publicados en la convocatoria participante; el apoyo económico mensual y el apoyo anual para seguro médico por un periodo de 2 años para Maestrías por investigación y por un máximo de 4 años para Doctorados.
CALDO	Las universidades miembros de CALDO cobrarán a todos los estudiantes mexicanos apoyados por el CONAHCYT colegiatura de residente en programas de maestría por investigación, cuota de estudiante internacional en programas de maestría por cursos hasta por 2 años y doctorado hasta por 4 años. <a href="https://caldo.ca/our-universities/">https://caldo.ca/our-universities/</a> Cada universidad determinará el número de becas y las áreas que se compromete a financiar. Verifique la tabla en la siguiente página el tipo de colegiatura que se considera en el convenio.

Fuente: Convocatoria 2024. Becas de posgrado para maestrías y doctorados en ciencias y humanidades en el extranjero.

### 2.2 La construcción de opinión pública en torno a la iniciativa

Ahora bien, como en todo proceso de reforma legislativa de envergadura, el terreno de debate y construcción discursiva sobre esta materia, y en el sentido antes comentado, no ha sido solamente el del Congreso. La conferencia matutina de López Obrador se ha convertido en un dispositivo mediático que ha venido sosteniendo la narrativa del gobierno autodenominado de transformación a lo largo del periodo. Es en este espacio donde circula la versión hegemónica del campo de las políticas públicas, las decisiones y los acontecimientos que definen la agenda. A lo largo del sexenio, la exposición mediática de Elena Álvarez Buylla en la “mañanera” fue constante, y permitió el armado discursivo que culminaría en las acciones propuestas desde la nueva ley. Fue en la conferencia matutina del jueves 27 de junio del 2019, titulada “Estrategia de ciencia y tecnología del Conacyt”, cuando Álvarez comenzó a desplegar el argumento inicial de “desvío de fondos públicos al sector privado”, presentado como impedimento para que instituciones públicas realizaran sus labores:

[...] los centros públicos de investigación como los que son coordinados por el Conacyt u otros centros de investigación importantísimos, por ejemplo como el Cinvestav o como el Instituto Politécnico Nacional, quedaron también con muy pocos recursos para hacer sus labores sustantivas; es de llamar la atención el aumento en el número de universidades privadas que, por cierto, en algunas de

ellas hay también importantes capacidades para hacer investigación algunos ejemplos bueno pues la Universidad Iberoamericana o también el Tecnológico de Monterrey (Conferencia matutina del jueves 27 de junio del 2019).<sup>18</sup>

Esa fue la única ocasión que Álvarez hizo distinción respecto a los señalamientos que implican a IES privadas con desvío de recursos públicos para fines comerciales; de ahí en adelante la enunciación de conjunto produjo un efecto global con los significantes “empresas” y “sector privado” sin distinciones, del que ya hemos hablado antes. Para el día 2 de mayo del 2023, la conferencia matutina presidencial se tituló “4T impulsa ciencia e innovación con honestidad y humanismo”,<sup>19</sup> momento en el que ya se había aprobado en la Cámara de Representantes la nueva ley, misma que se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 8 de mayo de 2023. Ahí se presentó básicamente el contenido de la exposición de motivos, con cifras que ilustran los montos de las transferencias de recursos públicos a empresas por sexenio:

Imagen 4



Fuente: 4T impulsa ciencia e innovación con honestidad y humanismo. Conferencia presidente AMLO.

En línea con la apuesta argumentativa sostenida en los espacios legislativos formales, no se especifica para el público oyente la manera en que funcionan los recursos que por vía estímulos otorgados a miembros del Sistema Nacional de Investigadores, becas para estudiantes de posgrados de calidad o financiaciones de proyectos de investigación concursadas en convocatorias públicas, llegan a personas y programas emplazados en IES privadas. Queda así desplegado sobre la opinión pública —al menos— un velo de duda que hace pensar que estas últimas universidades han recibido inversiones directas de recursos públicos con base en las cuales han crecido en su oferta curricular y modelo de negocio. Las dualidades simplificadoras, sin duda, son provechosas en medio de la disputa política. No obstante, en la reforma al sector de Ciencia y Tecnología de México, el planteamiento en dualidad que lleva a equivalencias para compartimentar, por una parte, deslegitima la labor de investigadores, docentes y estudiantes que en IES privadas también dan forma a conocimientos que no hacen juego al capitalismo cognitivo ni están en la línea de producción del «conocimiento útil» y desaprovecha, por otra, la oportunidad de filtrar un nuevo sentido para la concepción de la formas y finalidad de la educación y la investigación.



### A manera de cierre

Es momento de volver sobre lo andado para tejer los elementos desplegados. La narrativa construida a lo largo del sexenio de Andrés Manuel López Obrador ha funcionado como una frontera entre lo previo y lo nuevo, marcando lo previo como neoliberal y lo nuevo como transformación. En esa narrativa difícilmente caben matices o mediaciones. La ausencia de distinciones y la desatención a lo específico de cada actor o situación, ha perjudicado la posición en la que se ubican algunas posturas que son articuladas como posiciones antagónicas, por ejemplo, las IES privadas, que han sido equiparadas con “empresas” extractoras de erario público. Ya se ha evidenciado en este texto, con cifras y con base en el estudio del COMEPO, que no es posible tal equiparación: los fondos públicos apenas alcanzaban 3% de los programas de posgrado de universidades privadas, y este empeño en presentarlas como espacios sostenidos por fondos públicos, obedecería más bien a la necesidad de hacer concordar las cifras con la narrativa gubernamental de la “transformación”.

Más allá de las cifras presentadas, cabría preguntarse, ¿qué efectos produce en las y los receptores de los mensajes matutinos el que se establezca una equivalencia entre empresas (como las mencionadas en la imagen 4 y que fueron beneficiadas por los fideicomisos), con las instituciones de educación superior privadas? ¿en qué lugar quedan las IES privadas en la política de ciencia, humanidades, tecnología e innovación dentro de estos parámetros? ¿en qué sentido se les reconoce un espacio como generadoras de conocimiento cuando, efectivamente, forman parte del Sistema Educativo Nacional (SEN) y así se les reconoce? Tal vez es muy pronto para que podamos responder sobre la profundidad de dichos efectos, pero podríamos hipotetizar que uno de ellos está en relación con la generación de suspicacias sobre la naturaleza y los vínculos que pudiera establecer lo público-estatal con estas instituciones.

Ahora bien, en la fundamentación de motivos de la nueva ley y en la defensa de las reformas a los reglamentos de operación derivados de ella (SNP, SNII), se adelantó una operación de equivalencia entre IES privadas (sin distinción) y agenda neoliberal. Una ecuación que, sin duda, desconoce apuestas alternativas sobre la finalidad del conocimiento (en clave crítica y o transformación del capitaloceno) que también se gesta en IES privadas y sobre las que comentábamos en el primer apartado de este texto. En esa misma línea argumentativa se genera otro postulado que tampoco corresponde plenamente con la realidad, a saber: que toda la investigación y docencia gestadas e impartidas en IES públicas tienen, por su origen público, un blindaje frente a los usos productivistas del conocimiento pretendido por los lineamientos neoliberales y las corrientes desarrollistas. Cabe anotar, además, que esa equivalencia de base desplaza la función que, para garantizar la calidad y pertinencia social de la investigación, puede tener un sistema de evaluación riguroso y aplicado al conjunto de las instituciones de investigación y educación del país. Tal sistema pudiera arraigar un nuevo sentido para la producción del conocimiento en el territorio, disputando los proyecciones y funciones entregadas para el mismo en el seno del capitalismo.

### Referencias

- Amadeo, E. (1978). Los consejos nacionales de ciencia y tecnología en América Latina. Éxitos y fracasos del primer decenio. *Comercio Exterior*, 28(12), 1439-1447.
- Botella, C. & Suárez, I. (2012). *Innovación para el desarrollo en América Latina. Una aproximación desde la cooperación internacional*. Madrid: Fundación Carolina.
- COMEPO (2015). Diagnóstico del posgrado en México: Nacional (2015). Disponible en: <https://comepo.org.mx/wp-content/uploads/2023/06/Diagnostico-Posgrado-Me%CC%81xico-COMEPO-Nacional.pdf>

Conahcyt (2024). Convocatoria 2024. Becas de posgrado para maestrías y doctorados en ciencias y humanidades en el extranjero. Disponible en: [https://conahcyt.mx/wpcontent/uploads/convocatorias/becas\\_extranjero/convocatorias/2024/Convocatoria\\_BEXT\\_MAE\\_DOC\\_CyH\\_2024.pdf](https://conahcyt.mx/wpcontent/uploads/convocatorias/becas_extranjero/convocatorias/2024/Convocatoria_BEXT_MAE_DOC_CyH_2024.pdf)

Conferencia matutina presidencial del jueves 27 de junio de 2019: Estrategia de ciencia y tecnología del Conacyt. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=i5cYvoXEzGM>

Conferencia matutina presidencial del miércoles 3 de mayo del 2023: 4T impulsa ciencia e innovación con honestidad y humanismo. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=2QctqSUelo4>

Curiel, O. (2014). Construyendo metodologías feministas desde el feminismo decolonial. En I. Mendia, M. Luxán, M. Legarreta, G. Guzmán, I. Zirion & J. Azpiazu (eds.). *Otras formas de (re)conocer: reflexiones, herramientas y aplicaciones desde la investigación feminista* (pp. 45-59). Bilbao: Universidad del País Vasco.

De Sousa Santos, B. (2003). *Crítica de la razón indolente: contra el desperdicio de la experiencia*. Bilbao: Desclée de Brouwer.

Escobar, A. (2007). *La invención del Tercer Mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Caracas: Fundación Editorial El Perro y la Rana.

Gaceta Parlamentaria, Año XXVI, Palacio Legislativo de San Lázaro, martes 13 de diciembre de 2022, número 6174-XII.

Guzmán, C. (2010). Homogeneidad y multiplicidad en la investigación social. *Nómadas* (32), 253-262.

Haraway, D. (1991). *Ciencia, cyborgs y mujeres. La invención de la naturaleza*. Valencia: Ediciones Cátedra.

Haraway, D. (2016). Antropoceno, Capitaloceno, Plantacionoceno, Chthuluceno: generando relaciones de parentesco. *Revista Latinoamericana de estudios críticos animales*, 1(3), 15-26.

Ingold, T. (2015). Soñando con dragones: sobre la imaginación de la vida real. *Nómadas* (42), 13-31.

Jiménez, A. (2022). Los antecedentes históricos y la fundación del Conacyt. Orígenes de una política de apoyo a la ciencia. *CienciAcierta* (72), 201-231.

Ley de Ciencia y Tecnología y Ley Orgánica del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (2002) (DOF) Disponible en: <https://www.siicyt.gob.mx/index.php/normatividad/conacyt-normatividad/conacyt/629-ley-organica-del-conacyt/file>

Ley General en Materia de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación (2023) Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMHCTI.pdf>

Marroquín, J. & Ríos, H. (2012). Inversión en investigación y crecimiento económico: un análisis empírico desde la perspectiva de los modelos de I+D. *Investigación Económica*, 71(82), 15-33.

Pérez, T. (2019). Mi tiempo ya no es el mío: reflexiones encarnadas sobre la ciencia-metría. *Nómadas* (50), 35-43.

Quijano, A. (2020). *Cuestiones y horizontes: de la dependencia histórico-estructural a la colonialidad/descolonialidad del poder*. Buenos Aires: CLACSO.

Retana, Ó. (2009). La institucionalización de la investigación científica en México: breve cronología. *Ciencias* (94), 46-51.

Rivera-Cusicanqui, S. (2004). *Oprimidos pero no vencidos. Luchas del campesinado aymara y qhechwa 1900-1980*. La Paz: La Mirada Salvaje.

Rivera Pérez, C. (2021). Efecto de la pandemia en los estudiantes de posgrado de México. Disponible en: <https://invdes.com.mx/los-investigadores/efecto-de-la-pandemia-en-los-estudiantes-de-posgrado-de-mexico/>

### Notas

1 Recuperado de: <http://www.summit-americas.org/declaracion%20presidentes-1967-span.htm>

2 Cabe señalar que con anterioridad, desde la presidencia de Lázaro Cárdenas, se adelantaron ante todo acciones gubernamentales del ejecutivo federal (no materializadas a nivel de una política pública) para encausar la finalidad de la investigación científica de México. Instancias como el Consejo Nacional de la Educación

- Superior y la Investigación Científica (CONESIC) (1935), la Comisión Impulsora y Coordinadora de la Investigación Científica (CICIC) (1942) o el INIC (1950) dan testimonio del rango de acciones adelantadas y nos ponen en perspectiva del surgimiento —endebles— de un SCTel sólo hasta los años 1970-1980.
- 3 Recuperado de: <https://www.siicyt.gob.mx/index.php/normatividad/nacional/programa-especial-de-ciencia-tecnologia-e-innovacion-peciti/1970-politica-nacional-y-programas-en-ciencia-y-tecnologia/607-politica-nacional-programa-en-cyt-1970-2/file>
- 4 Recuperado de: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=715647&fecha=12/12/2002#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=715647&fecha=12/12/2002#gsc.tab=0)
- 5 En la materia señalaba: “El gobierno federal promoverá la investigación científica y tecnológica; apoyará a estudiantes y académicos con becas y otros estímulos en bien del conocimiento. El CONACYT coordinará el Plan Nacional para la Innovación en beneficio de la sociedad y del desarrollo nacional con la participación de universidades, pueblos, científicos y empresas”. Recuperado de: <https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2019/05/PLAN-NACIONAL-DE-DESARROLLO-2019-2024.pdf>
- 6 “El nuevo Conacyt apoya a la ciencia pública comprometida con el pueblo y con la protección del patrimonio ambiental y biocultural del país. Este cambio de paradigma se sintetiza en una sola frase: Ciencia por México.” Recuperado de: <https://conahcyt.mx/conacyt-avanza/>
- 7 Recuperado de: <https://www.siicyt.gob.mx/index.php/normatividad/nacional/programa-especial-de-ciencia-tecnologia-e-innovacion-peciti/programa-especial-de-ciencia-tecnologia-e-innovacion-peciti-2/4965-programa-especial-de-ciencia-tecnologia-e-innovacion-peciti-2021-2024/file>
- 8 La base de esta instancia la encontramos en el Foro Permanente de Ciencia y Tecnología que, en funcionamiento desde finales de 1999, permitía atender inquietudes sobre el sector. Con la mencionada ley se presentó como un órgano autónomo de consulta permanente del poder ejecutivo federal, del Consejo General de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico y de la junta de gobierno del Conacyt. Estaba conformado de manera plural, contando con una mesa directiva formada por diecisiete integrantes, entre ellos, representantes de la UNAM, el IPN, el Cinvestav, y las Academias mexicanas de ciencias. Además de asesorar al ejecutivo en la materia, desarrollaba similares tareas con los órganos legislativos de los 32 estados de la República para la creación de disposiciones legales que permitieran impulsar la investigación científica y el desarrollo y la innovación tecnológica del país.
- 9 “[E]s un instrumento de registro de los sujetos de los sectores público, social y privado que llevan a cabo actividades relacionadas con la investigación, el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación en México.” Recuperado de: <https://conahcyt.mx/servicios-en-linea/reniecyt/>
- 10 Este se presentó como el órgano del poder ejecutivo federal encargado de la formulación de las políticas del sector y de la coordinación de las actividades científicas y tecnológicas derivadas. Es necesario mencionar también que en el sexenio de López Obrador, se reconfiguró la Junta de Gobierno del Conahcyt y se integraron dos figuras: la Secretaría de Marina y la Secretaría de la Defensa Nacional. Esta presencia evidencia el papel relevante que durante este periodo se le ha asignado a la milicia en encargos que previamente no tenía y cuya presencia puede ser cuestionada, en términos de sus funciones y competencias.
- 11 Resaltado nuestro.
- 12 Si bien, la exposición de motivos cita esta página web, la misma ya no se encuentra disponible a la fecha de redacción de este documento: <https://centroconacyt.mx/noticia/efecto-de-la-pandemia-en-los-estudiantes-de-posgrado-de-mexico/>.
- 13 Recuperado de: <https://invdes.com.mx/los-investigadores/efecto-de-la-pandemia-en-los-estudiantes-de-posgrado-de-mexico/>
- 14 Dicho documento se encuentra disponible en el siguiente link: <https://comepo.org.mx/wp-content/uploads/2023/06/Diagnostico-Posgrado-Me%CC%81xico-COMEPO-Nacional.pdf>

- 15 Esta situación orilló a lxs afectadxs tanto de IES públicas como de privadas, a movilizarse y articularse en torno al Frente Nacional de Estudiantes de Posgrado. <https://animalpolitico.com/sociedad/estudiantes-posgrado-conahcyt-becas-demandas-pendientes>. <https://www.animalpolitico.com/sociedad/becas-posgrado-universidades-recorte-conacyt>
- 16 Recuperado de: [https://conahcyt.mx/wp-content/uploads/convocatorias/becas\\_extranjero/convocatorias/2024/Convocatoria\\_BEXT\\_MAE\\_DOC\\_CyH\\_2024.pdf](https://conahcyt.mx/wp-content/uploads/convocatorias/becas_extranjero/convocatorias/2024/Convocatoria_BEXT_MAE_DOC_CyH_2024.pdf)
- 17 Sobre todo, lo relativo al destino de los fondos de fideicomisos.
- 18 Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=i5cYvoXEzGM>
- 19 Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=2QctqSUelo4>

## SOBRE LOS COMIENZOS DE LA NUEVA ESCUELA MEXICANA: NOTAS PARA UN BALANCE

Lorena Yazmín García Mendoza, Itzel López Nájera

Este texto tiene como propósito reflexionar acerca de la política educativa de México durante el sexenio de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024), mirando algunas situaciones específicas. Nos interesa, en particular, analizar cómo se viven ciertas acciones y qué lógicas y supuestos las constituyen. De acuerdo con Innerarity (2022), uno de los sinónimos de democratizar es politizar; si algo caracteriza a la democracia es su apertura a cualquier cuestionamiento y a incitar la controversia y la interlocución.

En este marco, proponemos este ejercicio reflexivo que, a la vez que explora los modos y maneras de hacer, va interrogando dichos modos y las propias posturas de quien analiza para arribar, quizá, a nuevos horizontes, ampliar el campo de lo discutible, multiplicar posibilidades y sacar de la “opacidad o de una incuestionada naturalidad” (Innerarity, 2022) las decisiones fundadas en la tradición o la autoridad.

El recorrido inicia con un trabajo analítico alrededor del enfoque de la Nueva Escuela Mexicana (NEM), marco que orienta y sienta las bases de la política educativa del gobierno actual, para concentrarnos en dos acciones relevantes: el programa nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez y los nuevos Libros de Texto Gratuitos (LTG), observados desde las voces de investigadores educativos y especialistas.

Adoptamos estos límites, ya que en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024, se establecieron como compromisos educativos: a) mejorar las condiciones materiales de las escuelas; b) garantizar el derecho a la educación a todas las niñas, niños y jóvenes del país; c) revertir “la mal llamada” reforma educativa emprendida por el gobierno de Peña Nieto. Para lograr estos objetivos se propusieron entre otras acciones: el programa nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez, dirigido a niñas, niños y mayores de 18 años, que se encuentren en situación de pobreza extrema y que asistan a la escuela pública en los niveles de Educación Inicial y Básica, Educación Media Superior y Educación Superior. Por su parte, los libros de texto no sólo materializan los nuevos planes y programas de estudio, sino que su diseño generó polémica, distintas controversias y convocó la participación de diversos actores sociales.

### La Nueva Escuela Mexicana (NEM)

En torno al acontecimiento emergente denominado “Nueva Escuela Mexicana”, tomamos en préstamo algunas claves de comprensión señaladas por Treviño Ronzón:<sup>1</sup> a) no se trata de una reforma, tal como ha sido concebida en los estudios de las políticas educativas en las últimas décadas, sino de una transformación amplia en diversos ámbitos de la educación nacional, con modificaciones en la legislación, planes y programas de estudio, y libros de texto; b) nos encontramos en una primera

etapa de implementación, por lo que cualquier cosa que pueda decirse o escribirse sobre la NEM, es apenas un atisbo de un proceso de largo aliento; c) en consecuencia, es difícil hacer un balance o evaluación sobre el impacto que ha tenido la NEM en las comunidades escolares y entre las infancias. Dadas las condiciones, las y los investigadores especialistas en política educativa, apenas anticiparon algunas interpretaciones asociadas con esta reestructura integral del ámbito señalado.

Partimos de la premisa de que el campo discursivo<sup>2</sup> de la educación está abierto y en disputa, proceso que se evidencia en las distintas maneras de concebir lo educativo, sus propuestas formativas, los programas y proyectos de los diferentes sexenios. En nuestro país ha sido notorio cómo cada administración ha impreso su propio sello a la política educativa, en función del partido que ganó las elecciones, las articulaciones que logró conseguir con otras posiciones para interpelar con sus propuestas, y la manera en la que colocó sus planteamientos en la agenda pública y mediática. Desde la perspectiva del Análisis Político de Discurso (APD), el campo de lo político conforma una arena agonal donde se dirimen los conflictos y se domesticen los antagonismos; esta lógica nos permite comenzar a entender la recepción inicial que ha tenido la propuesta de la NEM desde un gobierno que se asume como de “transformación”: la administración actual se ha presentado como una ruptura radical respecto de las narrativas neoliberales, marcando una frontera con las prácticas “corruptas” y ofreciendo un horizonte de plenitud en el cual verse más completos a partir de esta propuesta. En su conferencia, Treviño Ronzón lo mencionó como “un nuevo discurso de salvación”.

En este marco, el sexenio actual puede caracterizarse como un gobierno que en su argumentación manifestó su interés por garantizar el derecho a la educación. Se propuso que el Estado fuera el garante de este derecho para que lo ejercieran niñas, niños, adolescentes y jóvenes. Asimismo, en su narrativa colocó al centro “inaugurar una etapa educativa diferente para la educación mexicana”.

Como ya se explicitó, el gobierno de López Obrador buscó establecer una diferenciación con los gobiernos anteriores respecto al derecho a la educación, tal como se aprecia en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024:

En esta nueva etapa de la vida nacional el Estado no será gestor de oportunidades, que es como se presentó de manera explícita la política social del régimen neoliberal. Será, en cambio, garante de derechos. La diferencia entre unas y otros es clara: las oportunidades son circunstancias azarosas y temporales o concesiones discrecionales sujetas a término que se le presentan a un afortunado entre muchos y que pueden ser aprovechadas o no. Los derechos son inmanentes a la persona, irrenunciables, universales y de cumplimiento obligatorio (DOF, 2019, p. 36).

Según la narrativa del gobierno, la NEM se convertía en el eje articulador del Programa Sectorial de Educación 2020-2024. La educación era conjurada como el camino para atender y resolver problemas de desigualdad socioeconómica, tanto en el PND como en el Programa Sectorial de Educación 2020-2024 (PSE). En este documento, se afirma que “se impulsará una educación de excelencia para formar mexicanas y mexicanos incorruptibles, responsables, con sentido comunitario y de solidaridad, conciencia ambiental, respeto por la diversidad cultural y un profundo amor por la Patria” (DOF, 2020, p. 197).

En este sentido, la NEM se configuró para sentar las bases para la regeneración moral del país, a partir de una orientación integral basada en valores como honestidad, honradez, ética, libertad y confianza, principios rectores del PND.

Un primer análisis lleva a identificar varios sentidos en torno de la NEM; por un lado, se asume como:

Concepción de la escuela que busca la equidad, la excelencia y la mejora continua en la educación, para lo cual colocará al centro de la acción pública el máximo logro educativo de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes. Tendrá como objetivos el desarrollo humano integral del educando, reorientar el Sistema Educativo Nacional, incidir en la cultura educativa mediante la corresponsabilidad e impulsar transformaciones sociales dentro de la escuela y en la comunidad (DOF, 2020, p. 318).

Al mismo tiempo, se concibe la NEM como eje y referente moral, soporte filosófico del llamado movimiento de transformación de la educación del sexenio, y como un proyecto educativo:

Es un proyecto educativo con enfoque crítico, humanista y comunitario para formar estudiantes con una visión integral, es decir, educar no solo para adquirir conocimientos y habilidades cognitivas sino también para: 1) conocerse, cuidarse y valorarse a sí mismos; 2) aprender acerca de cómo pensar y no en qué pensar; 3) ejercer el diálogo como base para relacionarse y convivir con los demás; 4) adquirir valores éticos y democráticos; y 5) colaborar e integrarse en comunidad para lograr la transformación social. Es decir, con la NEM se desea formar personas capaces de conducirse como ciudadanos autónomos, con sentido humano y crítico para construir su propio futuro en sociedad (SEP, Subsecretaría de Educación Media Superior, 2023, p. 5).

Así, cuando se habla de la NEM, se está lejos de pensarla como una sola noción, pues desde su primera aparición en el 2019 ha transitado y resignificado sus sentidos a partir de los diferentes procesos, momentos, condiciones y sujetos con los que se relaciona.

Teniendo en cuenta lo anterior, vemos que en la enunciación de la NEM hay dos significantes más que la configuran y la distinguen: la escuela y lo nuevo. Iniciaremos analizando lo que supone colocar a la escuela como núcleo de la NEM. Desde este enfoque, la escuela es vista como el centro de aprendizaje, el espacio donde convergen los saberes y se produce el intercambio de culturas, valores y normas.

Centro de aprendizaje comunitario en el que se construyen y convergen saberes, se intercambian valores, normas, culturas y formas de convivencia en la comunidad y en la Nación (DOF, 2023, p. 316).

Las escuelas del país, además de ser el centro del quehacer educativo, serán consideradas como un lugar de intercambio de ideas y reflexión donde las niñas, niños, adolescentes y jóvenes se sientan entendidos, escuchados y seguros de ser y estar (DOF, 2023, p. 311).

A partir de estas enunciaciones, una de las preguntas sustantivas que aparece es aquella sobre el sentido de la escuela como proyecto educativo nacional. Históricamente, la escuela ha sido vista como lugar de aprendizaje, se originó como centro de resguardo y transmisión del saber; sin embargo, cuando se habla de un proyecto de nación, exige prestar atención al tipo de intercambio que se produce en ella, los saberes que se construyen y el tipo de formas de convivencia y normas que se priorizan. El reto hoy para la escuela mexicana, después de una pandemia que profundizó las brechas de desigualdad, es mantener abierta la pregunta por la transmisión cultural en diálogo con los interrogantes sobre la justicia, la igualdad y la relevancia de esa transmisión. Que la escuela sea concebida como el espacio de intercambio de saberes no garantiza que éstos sean plurales, justos, colectivos, y que abran puentes hacia el futuro para todas las comunidades.

Desde el PND y el PSE cuando se habla de educación se habla de escuela, pensada como un espacio donde “la democracia y el poder del pueblo comienza” (PND, p. 196); como el lugar donde

se impulsan las transformaciones sociales. En la discursividad de la 4T, la escuela constituye el lugar de los comienzos, del impulso para la transformación social y la democracia. Sin embargo, sabemos que para construir la democracia no es suficiente con hacer una enunciación y declaración de principios, sino que se requiere la voluntad de todos, la responsabilidad colectiva que implica e involucra a los actores, incluido el Estado, el sistema educativo, las familias y las comunidades.

La conexión entre democracia y escuela implica también velar por las poblaciones más desfavorecidas, construyendo y diseñando condiciones singulares para su emancipación. La democracia, lejos de ser un punto de llegada o algo fijo, se presenta como movimiento, como acción sobre el mundo que conforme se va realizando contribuye a mejorar las condiciones de participación, igualdad y bienestar de todos.

En el recurso discursivo “nuevo”, empleado para diferenciar la propuesta de este sexenio de las anteriores, encontramos varios aspectos para analizar. La NEM, concebida por sus autores como oposición a lo viejo, busca tanto separarse del pasado como constituirse en la promesa de una epistemología diferente e inédita. Consideramos que esta posición es problemática en al menos dos cuestiones: a) parte de una concepción que generaliza y homogeniza el campo educativo y la escuela, uniformando, borrando matices y prácticas de resistencia; b) desde su perspectiva “lo nuevo” se cristaliza en una idea de victoria y liberación sobre las narrativas históricas concebidas como mecanismos de dominación que tendían a subyugar, excluir, formatear e ideologizar, olvidando que en ese conjunto también hay movimientos sociales y políticos que han llevado a conseguir los derechos, espacios y prácticas que ahora le abren camino a una propuesta como la de la NEM.

En cuanto a la implementación de la NEM, según el anexo del Acuerdo 14/08/22, se articula en torno a cuatro elementos: a) Integración curricular; b) Autonomía profesional del magisterio; c) Comunidad como núcleo integrador de los procesos de enseñanza aprendizaje; y d) Derecho humano a la educación (DOF, 2022, pp. 4-5). En este análisis resulta relevante reconocer la importancia que tienen los procesos, no sólo su eficacia expresada en porcentajes, estadísticas, resultados o aspiraciones, sino como dice Ezpeleta (2007): “la implementación es un momento clave de cualquier política de cambio, y particularmente de la política educativa. Y hay una tendencia a darle poca importancia. Por implementación entiendo las formas a construir para facilitar que las cosas se hagan” (pp. 42-43). La pregunta ¿cuándo y en qué condiciones se puede hacer escuela?, nos lleva a otro punto de reflexión.

La orientación de integrar curricularmente en campos y ejes articuladores se inscribe en el paradigma educativo que busca atender la demanda histórica por la educación integral. Mediante la transversalidad, el trabajo interdisciplinario y la problematización de la realidad se aspira a que las actividades educativas cotidianas se lleven a cabo a través de la elaboración de proyectos. En un primer acercamiento a las políticas, la integración y articulación de saberes aparece como una estrategia que sitúa como problema social la fragmentación y la separación de contenidos en asignaturas y materias.

Desde este punto de vista, para evitar la fragmentación del conocimiento y poner en relación a la escuela con la comunidad de modo que los procesos de enseñanza se produzcan en el contexto de aprendizaje, se requieren ajustes en la estructura y en la organización escolar. Consideramos que es necesario que en la currícula se impulse una unidad que favorezca el diálogo entre disciplinas, así como el trabajo fuera de la escuela y una temporalidad amplia que no se limite a 50 minutos de la clase ni se circunscriba al aula y al grupo. Nos preguntamos si estas condiciones se han logrado, pues en muchas escuelas las clases se siguen impartiendo de forma expositiva y en el aspecto normativo no se cuenta con alguna orientación o lineamiento que invite o solicite a las entidades federativas

a que se modifique la gestión escolar. Afirmamos que estos procesos internos son de largo aliento y requieren de negociación, acompañamiento y formación para experimentar, escuchar, validar y encontrar las mejores condiciones de operación. Por su parte, la NEM enuncia una aspiración a seguir fortaleciendo en el cotidiano, antes que cambios concretos en la estructura o en las prácticas escolares o educativas.

En relación con la reivindicación de la autonomía profesional del magisterio, se hacen presentes dos supuestos: a) la mediación de las y los docentes es fundamental para situar y contextualizar los programas de estudio; b) se apela a que tomen decisiones, elijan las mejores estrategias y metodologías para el logro de los objetivos. Este planteamiento es pertinente porque supone una concepción del docente como sujeto activo, con saberes y trayectorias formativas que le permiten tomar decisiones pedagógicas respecto de los planteamientos curriculares.<sup>3</sup> Este posicionamiento se distancia del enfoque asumido en el sexenio anterior, que concebía a los docentes como profesionales de la educación (DOF, 2013). El viraje apela a la autonomía, pues el docente es concebido como un sujeto capaz de mirarse a sí mismo y su práctica de forma reflexiva y no como alguien con vacíos y deficiencias que requieren ser remediados a través de una formación externa. Habla de un movimiento expansivo que se justifica sostener en la política educativa, junto con procesos de formación, diálogo y compartición con otros docentes para que se potencie su práctica educativa. Por nuestra parte, consideramos que este enfoque de la NEM necesita ir acompañado de ajustes en la estructura y en los procesos de formación, dado que hasta el momento no se han consolidado.

En la formación normalista se observaron algunos ejercicios inéditos de consultas colectivas orientadas a lograr una mayor autonomía curricular y de gestión, aportes que fueron llevados al Congreso Nacional para el Fortalecimiento y Transformación de las Escuelas Normales (Díaz Barriga, 2021). Parte de lo que se discutió en este congreso derivó en la Estrategia Nacional para la Mejora de las Escuelas Normales (DGESPE, 2019); sin embargo, al mismo tiempo se evidenció una reducción del presupuesto de las escuelas formadoras de docentes, contradiciendo el discurso oficial (Cabadas, 2024). Encontramos también que la Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación (Mejoredu), organismo que regula la formación continua y la evaluación educativa, estaría operando con un presupuesto mucho menor que el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), institución predecesora (IMCO, 2023). En estos casos, nos preguntamos en qué medida con estas limitaciones presupuestales pueden favorecerse mejoras en la formación docente y sostener acciones de cambio.

Por otra parte, la Dirección General de Formación Continua a Docentes y Directivos (DGFCDD) emprendió la tarea de introducir un enfoque de formación humanista, crítica y situada en el sujeto, sus saberes y su contexto; pero abrimos la interrogante acerca de qué tanto este enfoque se ha materializado en la práctica, porque se sigue observando en la normativa y la implementación una lógica que estandariza los procesos formativos, limita la participación crítica, autónoma y creativa de los docentes, y mantiene el formato prescriptivo e instrumental de la formación tradicional. En este marco, surge la pregunta de cómo puede cumplirse la promesa de una formación de calidad del magisterio si no se aprecia una correspondencia en la asignación de recursos ni en la operación.

En cuanto a la orientación de la comunidad como núcleo integrador de los procesos de enseñanza aprendizaje, en la NEM se reconoce que al buscar fortalecer los lazos entre escuela y comunidad se asume el compromiso de atender una tarea pendiente del Estado mexicano en el campo educativo. Una de las formas que la NEM propone para estrechar los lazos entre escuela y comunidad es la adopción y promoción de una noción amplia de espacios donde sucede el proceso educativo. Asimismo, se compromete a mejorar las condiciones de las escuelas en lo físico y en el entorno so-

cial “se requiere avanzar en la atención de desafíos complejos como contar con escuelas limpias que promuevan un enfoque de sostenibilidad; asegurar ambientes en el aula basados en la disciplina, el respeto y la cooperación; fomentar entornos sanos, seguros y libres de violencia, por mencionar algunos” (DOF, 2020, p. 209).

Sobre este punto queda un largo camino por recorrer, pues según datos de la Encuesta Nacional sobre Discriminación (Enadis, 2022), publicada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), de un total de 11.7 millones de adolescentes de entre 12 y 17 años de edad que asistían a la escuela, 28% señaló haber sufrido acoso escolar en los últimos 12 meses, cifra que se eleva a 3.3 millones de estudiantes víctimas de violencia (REDIM, 2023).

Finalmente, respecto al derecho a la educación, la NEM lo define como la prioridad del SEN. Más adelante abordaremos el análisis de lo que este elemento introduce a la política educativa mexicana, independientemente de ser un derecho constitucional.

#### **El programa nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez**

El programa nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez forma parte de los 30 proyectos y programas prioritarios del gobierno de López Obrador. Su objetivo es “fortalecer una educación inclusiva y equitativa, dirigida a la población que se encuentre en situación de pobreza o condiciones de vulnerabilidad” (Gobierno de México, 2024). El programa incluye las siguientes: Beca Bienestar para las Familias de Educación Básica, Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez, Beca Jóvenes Escribiendo el Futuro, Becas Elisa Acuña. Previo a caracterizar estas becas, nos interesa señalar un par de ideas relacionadas con algunos de los principios que encarnan.

En las últimas décadas, las políticas educativas han dado un peso importante a las becas para estudiantes. Programas como Asignación Universal por hijo para protección social en Argentina, Juancito Pinto en Bolivia, Bolsa Familia en Brasil e Ingreso Ético Familiar en Chile, dan cuenta de la prioridad otorgada por los sistemas educativos de la región a los apoyos, ayudas y bonos para favorecer la asistencia y la permanencia escolar.

En México, las becas como instrumento o herramienta de compensación de las desigualdades sociales ganaron protagonismo en 1997, durante el sexenio de Ernesto Zedillo. Las becas Progresas, que tenían la finalidad de incentivar y alentar la asistencia y el rendimiento escolar en educación básica, se entregaban como parte de un programa de apoyo a las familias en situación de pobreza.

En los gobiernos subsiguientes, las becas mantuvieron tanto su orientación asistencialista como su intención de generar una base proselitista. El documento “El programa Prospera-Oportunidades, a veinte años de su creación” (Hernández *et al.*, 2019) da cuenta de las variaciones, logros y pendientes que estos programas tuvieron dentro de la política social. En cuanto a la permanencia educativa, los autores destacan que para mejorar los índices, además de las becas, se requieren ajustes aplicables al sistema educativo como: cobertura, acceso, condiciones de infraestructura y las atribuibles a la gestión y organización escolar.

En los documentos del sexenio actual, es visible el desplazamiento discursivo y operativo de las becas, aun cuando sigan siendo parte de las políticas sociales y orientadas por el principio de bienestar. Identificamos la primera diferencia en la concepción, las becas son vistas como un instrumento para proteger el derecho a la educación y al desarrollo humano. En mayo de 2020, se reformó y adicionó al artículo 4º de la Constitución lo referente a las becas. Esta orientación puede verse en las siguientes formulaciones del PSE 2019-2024: “El Estado establecerá un sistema de becas para las y los estudiantes de todos los niveles escolares del sistema de educación pública, con prioridad a las y los pertenecientes a las familias que se encuentren en condición de pobreza, para garantizar con equidad el derecho a la educación” (DOF, 2020, p. 36).

La segunda diferencia se observa en aspectos de su operación, ahora las becas se reciben por transferencia directa de recursos:

Para erradicar este problema se requiere de una estrategia integral que atienda los síntomas y, sobre todo, las causas de raíz. El papel de la educación en lo primero es importante, en lo segundo, fundamental. Como parte de la lucha contra la corrupción, el Gobierno de México se ha comprometido a entregar de manera directa –sin intermediarios– recursos destinados a los más necesitados mediante programas como Jóvenes Escribiendo el Futuro, Becas Elisa Acuña y La Escuela es Nuestra; así como a fortalecer la participación de las madres y padres de familia y docentes en la toma de decisiones en el ámbito escolar, pues la democracia como el poder del pueblo empieza en la escuela (DOF, 2020, p. 196).

La tercera diferencia se ubica en el alcance que tienen, concebidas como una solución a la interrupción de los estudios: “se impulsarán medidas para favorecer el ingreso, tránsito, participación y permanencia de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes en el sistema educativo, a partir del otorgamiento de becas y alimentación que beneficien sobre todo a los grupos históricamente discriminados, con el fin de alentar la conclusión oportuna de sus estudios. Finalmente, se realizarán acciones para combatir y disminuir el rezago educativo en todo el país” (PSE, 2020, p. 204).

En este sexenio se observa continuidad en el uso de las becas para apoyar la permanencia de niñas, niños y adolescentes en la escuela, y además es visible un deslizamiento hacia una lógica normativa y jurídica que busca afianzar la asociación directa entre recursos económicos y asegurar el derecho a la educación. La gratuidad de la educación se establece como prioritaria, así como la obligación del Estado de procurar la accesibilidad económica, material y geográfica de las infancias y adolescencias (LGDNNA, 2024, Art. 57). Sin embargo, consideramos que para garantizar el acceso y la permanencia educativa se requieren acciones articuladas, tal como lo ha demostrado la investigación cuando reconoce que a la par de las becas es imprescindible realizar acciones afirmativas como adaptaciones curriculares, procurar acompañamiento, seguimiento y canalización; así como establecer mecanismos de formación que aseguren el desarrollo de prácticas educativas que faciliten el reingreso, la continuidad y la promoción.

En un país como México, marcado históricamente por grandes desigualdades y con un acceso a la educación poco equitativo, las becas han desempeñado un papel fundamental, no sólo como recurso económico para las familias, sino también como un estímulo, un incentivo que contribuye a la permanencia de las infancias, adolescencias y juventudes en el sistema educativo.

A continuación, se presentan los programas de beca según funciones y montos.

Cuadro 1. Caracterización de las becas

Beca	Características	Alcance/Destinatarios	Monto
Beca para el Bienestar Benito Juárez de Educación Básica BBJ	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Apoyo familiar a un solo miembro de la familia</li> <li>2. El apoyo se entrega a padre, madre o tutor</li> <li>3. Criterio de elegibilidad: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bajos ingresos</li> <li>• Inscrito en escuela pública</li> </ul> </li> <li>4. Duración ciclo escolar – 10 meses -</li> </ol>	Dirigido a familias que tienen niñas, niños y adolescentes estudiantes de educación inicial preescolar, primaria y secundaria, menores de 18 años	\$875 mensuales

Beca Universal para el Bienestar Benito Juárez de Educación Media Superior BBJEMS	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. El apoyo se entrega a estudiantes inscritos en escuelas públicas de EMS</li> <li>2. Duración ciclo escolar – 10 meses –</li> </ol>	Dirigido a estudiantes inscritos en instituciones públicas de educación media superior	\$875 mensuales, entregados bimestralmente
Beca para el Bienestar Benito Juárez de Educación Superior (Jóvenes Escribiendo el Futuro)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. El apoyo se entrega directamente a estudiantes inscritos en escuelas públicas catalogadas como prioritarias (interculturales, indígenas, rurales, normales indígenas, en zonas prioritarias)</li> <li>2. Duración ciclo escolar – 10 meses –</li> </ol>	Dirigido a estudiantes de educación superior o técnico superior en licenciatura	\$5,150 bimestrales
Beca Elisa Acuña	Tienen varias modalidades: manutención, proceso de titulación, servicio social y prácticas, movilidad nacional e internacional, trabajo comunitario y de salud	Dirigido a estudiantes de Educación Superior	De acuerdo a la modalidad de beca

Respecto a la Beca de Educación Básica, proponemos problematizar en torno a cuáles son los criterios que se consideran para entregar una única beca por familia, cuando el propósito es incentivar el acceso a la educación. Esta característica de que sea una por familia, beneficia al sistema educativo porque reduce la inversión (en el caso de una familia con más de un hijo); pero encarece los gastos de las familias, en particular las que habitan zonas rurales, indígenas y en situación de marginación, en el sentido de que no todos los hijos obtienen el beneficio.

Estudios e investigaciones recientes, realizadas por organizaciones de la sociedad civil, fundaciones y organismos internacionales (UNICEF, 2022; UNESCO, 2022; Van Leer Foundation, 2018), demuestran que para romper los ciclos de exclusión y pobreza es necesario procurar el desarrollo en la primera infancia. Si el Estado asume el compromiso de garantizar el derecho a la educación es necesario que las infancias de entre 0 y 8 años de edad cuenten con las condiciones materiales, físicas y económicas para hacerlo. En este sentido, la universalización de las becas para la educación básica se justifica ampliamente.

En el diseño de las becas para Educación Básica otro elemento problemático es la falta de vinculación con las instituciones educativas. En los documentos oficiales se indica que: “Está limitado a una beca por familia y el apoyo es de 800 pesos mensuales que serán entregados de manera bimestral al beneficiario, ya sea mediante depósito en tarjeta bancaria, con una orden de pago en sucursales o, cuando no haya otra forma, en efectivo en mesas de pago” (DOF, 2019).

La asignación directa de recursos limita el involucramiento y vinculación de la escuela en este proceso. La participación de la institución educativa es importante para garantizar la validación de datos de inscripción, permanencia y seguimiento, pero, sobre todo, lo es porque las becas tienen efectos y operan como un estímulo y motivación; en ese sentido, conviene preguntarse: ¿de qué forma estos apoyos económicos pueden constituirse como un dispositivo pedagógico, que incentiven y comprometan a las y los estudiantes, a sus familias, para reconocer el valor de la educación, de transitar por la escuela como un espacio de acogida?

Otra de las características problemáticas de la BBJ de Educación Básica es el monto que se asigna, ¿en qué medida un ingreso mensual de \$875 para un solo miembro de la familia contribuye a la

permanencia en la escuela? El “Estudio sobre el uso de las Becas para el Bienestar Benito Juárez”, realizado por la Dirección General de Planeación, Análisis, Evaluación y Monitoreo (2024), reporta que la mayoría del recurso se emplea en gastos de alimentación, transporte público y artículos educativos (papelería, útiles escolares, libros, copias y uniformes). Estos datos confirman que más que un apoyo extra es en realidad una ayuda que coadyuva a solventar la economía familiar.

En cuanto a la Beca Universal para el Bienestar Benito Juárez de Educación Media Superior presenta la peculiaridad de tener un alcance universal. La línea argumentativa de esta decisión es que el nivel medio superior es el que presenta los índices más altos de “abandono escolar”. En ese sentido, podría justificarse que la modalidad de becas universales se haya centrado en este nivel, aunque como señalamos, los efectos pueden ser de mayor impacto si se beneficia a los más pequeños.

Según datos ofrecidos por la subsecretaria de Educación Media Superior de la SEP, Nora Ruvalcaba Gámez, para el periodo de 2018-2019 se tenía 14.2% de deserción en el nivel medio superior, pero para el ciclo escolar 2022-2023 se redujo a 8.7%, llegando a su mínimo histórico (Olivares & Urrutia, 2024). Sin embargo, análisis como los realizados por el Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP) muestran que, a pesar de la beca universal, en el ciclo escolar 2019 sólo 22.8% de los becarios lograron finalizar el ciclo escolar frente al 75% que se tenía planeado como meta (Aguirre & Daen, 2024).

Se ha demostrado que las becas tienen un efecto en la incorporación y permanencia en el sistema educativo cuando están destinadas a las poblaciones en situaciones de mayor desventaja (Hernández *et al.*, 2019). La orientación de una entrega general de apoyos en el nivel medio superior, según los datos del análisis realizado por Hernández (2023), no parecen tener efectos sustantivos, por lo que convendría revisar si es mejor fortalecer y aumentar el apoyo a los estudiantes en condiciones menos favorables. Esto nos lleva a pensar que el criterio “neoliberal” de la focalización, no es despreciable del todo a la hora de dirigir los recursos.

Otro elemento a destacar de la beca universal para el BBJEMS es que en los criterios de elegibilidad se limita a la inscripción de las y los estudiantes en una escuela pública, pero no cuenta con más mecanismos para dar un seguimiento que permita conocer lo que estas becas producen y habilitan en las juventudes.

En cuanto a la beca Jóvenes Escribiendo el Futuro, se destina a jóvenes de educación superior de escuelas públicas clasificadas de “cobertura total” como: indígenas interculturales, normales rurales, e interculturales. También están incluidas las Universidades para el Bienestar Benito Juárez, Universidad de la Salud de la Ciudad de México y Universidad de la Salud del Estado de Puebla. La totalidad de los estudiantes inscritos en estas instituciones pueden incorporarse al programa.

La beca también atiende a las y los estudiantes que estén matriculados en universidades públicas que no sean de cobertura total, pero deben atender los requisitos de ser menores de 29 años y residir en zonas consideradas como de atención prioritaria. En esta modalidad se aplican criterios de priorización para la asignación que consideran: ser mujer indígena o afromexicana, ser varón indígena o afromexicano, o residir en una zona de atención prioritaria.

La solicitud de la beca se realiza por medio de la plataforma digital denominada Sistema Único de Beneficiarios de Educación Superior (SUBES) en alguna de las dos convocatorias que se abren al año. De igual manera que las becas de educación básica y de educación media, no se tiene un mecanismo que favorezca el seguimiento a la trayectoria académica de los estudiantes y donde se verifique que siguen asistiendo a la universidad. Esta situación es problemática porque uno de los propósitos de la beca es contribuir a la permanencia y conclusión de los estudios superiores. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), a partir de una

evaluación realizada en 2021, recomendó seguir la trayectoria de los becarios durante 30 meses tras recibir la beca (Soto, 2022).

Finalmente, la Beca Elisa Acuña reúne una serie de apoyos y becas de: manutención, titulación, servicio social y prácticas, movilidad nacional e internacional, trabajo comunitario y de salud, y capacitación. Esta beca da continuidad a programas como el Programa Nacional de Becas para la Educación Superior (Pronabes) y el Programa Nacional de Becas (PNB) que desde 2014 fusionó y coordinó recursos focalizados y dirigidos a diferentes poblaciones y contextos sociales.

Si bien es cierto que hay mucho por reflexionar en cuanto al enfoque que la NEM da a las becas, asociándolas en la práctica predominantemente a dinero, las becas siguen siendo un compromiso con la educación de las generaciones jóvenes. Históricamente se ha comprobado que contribuyen (ENDENMS, 2012), en una parte, a que las y los estudiantes dispongan de mejores condiciones para desplegar al máximo su potencial.

#### **Los Libros de Texto Gratuitos (LTG) de la Nueva Escuela Mexicana (NEM)**

Dentro de este horizonte amplio de transformación de la educación, la emergencia de la nueva generación de LTG cobró un papel fundamental a mediados del año 2023, cuando salieron a la luz en medio de una polémica iniciada por reconocidas figuras del ámbito académico, quienes cuestionaron el proceso de elaboración, la didáctica subyacente e incluso algunos contenidos tachados de “ideologizantes”. Rápidamente la polémica pasó al ámbito de las redes sociales y los espacios familiares, produciendo que ciertas organizaciones como la Unión Nacional de Padres de Familia (UNPF) reaccionaran negativamente a su distribución y puesta en uso. Este entorno generó una atmósfera de encono que llevó a algunos gobiernos de entidades como Chihuahua, Jalisco, Coahuila y Guanajuato a ampararse contra su distribución, y desató un escenario donde algunos grupos organizaron una lamentable quema de libros colectiva.

Los libros de texto suelen ser corporaciones de la propuesta curricular, materiales con alta carga simbólica política de la proclama estatal (Dussel, 2024);<sup>4</sup> ofrecen contenidos de la cultura que se consideran valiosos; buscan interpelar a docentes, tutores primarios e infancias en el llamado de la conformación de ciudadanía plural y democrática (según se entienda en cada sexenio o proyecto de gobierno); circulan en distintos contextos; son apropiados en función de las condiciones situadas de profesorado y niñeces; forman sujetos y portan valores. Por estas razones, su papel es nodal a la hora de articularse dentro del entramado de la política educativa.

El LTG es una materialidad vasta en posibilidades de análisis, pues más allá de lo explicitado en estos textos, es posible leer en ellos: modelos, intencionalidades, narrativas políticas, modos de conocimiento, formas de sistematización, secuencialidades, niveles de complejidad y de maduración, ilustraciones y representaciones, e incluso tendencias internacionales.

Del 16 al 19 de abril del 2024, se realizó el primer “Simposio sobre Libros de Texto Gratuitos: historia, procesos y tendencias” en el marco de las actividades del Seminario Permanente de Estudios sobre Libros de Texto (SPELT), en la sede sur del Centro de Investigación y de Estudios Avanzados (Cinvestav) del IPN. Ese ejercicio pretendió ser una reflexión pausada, a ocho meses de que la nueva familia de libros fuera distribuida, con la intención de ofrecer cauces de comprensión alrededor de los nuevos materiales. En este ejercicio, diversos especialistas que participaron en la elaboración de otras generaciones de libros, o que han investigado en torno a la producción y recepción de estos textos en distintas épocas, coincidieron en que es muy pronto para indagar sobre los efectos que están produciendo los nuevos LTG entre docentes, infancias e involucrados en la comunidad educativa. Sin embargo, dieron algunas claves de comprensión inicial sobre los

mismos. La pregunta detonadora de las diversas presentaciones, y muy pertinente para el campo educativo, fue: ¿de qué manera se plasma el aspecto didáctico de los contenidos en los LTG a través de las diferentes generaciones?

Antonia Candela,<sup>5</sup> integrante del Departamento de Investigaciones Educativas del Cinvestav, destacó la organización de los libros de Ciencias Naturales de los años setenta según la estructura de las disciplinas, los procesos de construcción del conocimiento y la organización por especialistas en campos. La lógica subyacente refirió un proceso elíptico de construcción de lo sencillo a lo complejo, de lo observable a lo abstracto, en una secuencia gradada que vuelve sobre el mismo contenido, pero en mayor complejidad. Se concibieron con la figura del alumno al centro del enfoque, promoviendo la capacidad crítica, ofreciendo lecciones flexibles y adaptables, y el trabajo en equipos permanente. Respecto a los contenidos, referían, entre otros, saberes populares, organización social para beneficio colectivo, aplicaciones positivas y negativas de la ciencia, comunicación de sentimientos, educación ambiental, así como educación sexual desde los primeros grados.<sup>6</sup>

Para Irma Fuenlabrada,<sup>7</sup> los libros de la Madre patria (de los años sesenta) estaban basados en las experiencias que le resultaban en el aula a los maestros; luego se diseñaron los libros de los años setenta, donde participaron los especialistas y había un énfasis en contenidos; mientras que la generación de libros de los noventa (la tercera generación), son el resultado de la investigación en didáctica. Sobre la didáctica empleada en la elaboración de los LTG de la NEM, considera que “no hay ciencias de referencia que respondan a cómo se enseña y cómo se aprende, sino más bien un enfoque ecléctico.” Una situación que le preocupa, al ser una de sus áreas de interés y al haber participado en el diseño de otra generación de libros, es el desdibujamiento de las matemáticas: “la matemática desapareció, según hay mayor autonomía curricular y los maestros tienen posibilidad de hacer propuestas contextualizadas en la realidad, pero la realidad es muy compleja [*la matemática*] requiere de una continuidad y no del salteo que hay en la propuesta... la matemática está en riesgo y hay un retroceso en la NEM.” Observa, en cambio, un aspecto positivo, que es ir avanzando hacia la interdisciplinariedad.

Hugo Balbuena Corro,<sup>8</sup> de la Universidad Pedagógica Nacional (UPN), considera que en cuestión de Matemáticas “estamos viviendo una gran ruptura... ciertamente es interesante el tratar de vincular a las matemáticas con las ciencias, pero para aprender matemáticas hay que estudiar matemáticas... y para estudiar matemáticas se necesitan procesos de estudio, es decir, plantearles problemas que tengan que ver con lo que se quiere aprender, ir complejizando esos problemas”. Así, Fuenlabrada y Balbuena coinciden en el punto de la seriación como elemento importante para la enseñanza de esta disciplina, misma que se desdibuja en la propuesta actual.

Sebastián Plá,<sup>9</sup> del Instituto de Investigaciones Sobre la Universidad y la Educación, de la Universidad Nacional Autónoma de México (IISUE-UNAM), comentó la falta de orden cronológico en la enseñanza de la Historia (por ejemplo, trabajar primero Edad Media, y después Imperio romano), y considera que desaparece la estructura didáctica de los libros. Plantea que existe “una desorganización total de los contenidos bajo el discurso de una supuesta polifonía, sin organización temporal, sin exposiciones claras de los diferentes contextos.” Plá se encuentra en un proyecto de investigación estudiando el carácter decolonial del discurso histórico en los libros de texto, y considera que ha sido difícil llegar a ellos analíticamente debido al desorden cronológico. Concluye advirtiendo, que no se considera experto, pues apenas está estudiándolos y esas son sus primeras impresiones.

Adriana Gómez,<sup>10</sup> del Cinvestav Monterrey, considera que el enciclopedismo ha atravesado los LTG en general, y la “NEM de igual manera, es enciclopédica, aunque desde un punto de vista

distinto, con cierta mirada biologicista, sanitaria, y prescriptiva.” Una de las rupturas que señala es cuando refiere a las disciplinas y la introducción de los saberes comunitarios, lo cual “implica partir de las problemáticas de los alumnos, no del contenido disciplinar como lo hemos venido haciendo tradicionalmente.” Eso, señala, es algo novedoso, aunque queda la pregunta en el aire: ¿por ser novedoso, es lo más idóneo?

Saliendo un poco de la lógica de la didáctica, Mayra Margarito Gaspar<sup>11</sup> presentó detalladamente cómo han ido cambiando las representaciones de la población mexicana en los libros, y las emergencias notables de la NEM. Tres aspectos resultan relevantes: la imagen del indígena, la de las familias diversas, y la de las mujeres. Respecto al primero, se remarca su integración a las prácticas culturales nacionales, “ya sea porque está vendiendo, ya sea porque está votando... [es decir] parte integrada de lo que es la cultura hegemónica [...] muchas veces esto implica un alejamiento de sus contextos propios.” No resulta éste un asunto menor, al tratarse de una propuesta que se asume como “decolonial”, “inclusiva” y “diversa”, significantes que se traducen en debates y enfoques que justamente cuestionan la cultura hegemónica-mestiza y sus prácticas institucionales.

Sobre las representaciones familiares, los LTG han venido mostrando formas distintas con el paso del tiempo, pasando de una figura “nuclear” a otros modelos: “poco a poco a partir de los años 80 se empieza a integrar lo que es la familia extendida [...] los últimos libros de texto [de la NEM, son] los únicos materiales donde efectivamente se nos van a mostrar diferentes tipos de familia a detalle; sin embargo, sí es importante señalar que solamente en la lección donde se nos habla de los diferentes tipos de familia.” Mostrar la diversidad de familias sólo en esa parte, refiere una incongruencia con la propuesta planteada como “novedosa” en tanto no se transversalicen dichos modelos a lo largo y ancho de la narrativa de la NEM (no sólo en los libros analizados por las y los especialistas). Finalmente, Margarito Gaspar plantea que las mujeres han tenido una presencia “leve” en las distintas generaciones de LTG, mostrando roles no exclusivamente ligados a la maternidad, “sin embargo, en las últimas décadas sí se ha dado esa necesidad de establecer que se debe destacar la participación de la mujer en contextos específicos para mostrar su éxito profesional”.

Así, tejiendo sobre lo andado desde la palabra especialista, la experiencia acumulada, y nuestra propia interpretación, es posible ubicar algunas rupturas, continuidades y posibilidades respecto de la nueva familia de libros. En el orden de la controversia, se refiere en distintas ocasiones a la estructura disciplinar, cuyo desdibujamiento estaría repercutiendo en la organización seriada de los contenidos (por ejemplo, ir de lo sencillo a lo complejo; de lo empírico a lo abstracto; o respetar el orden cronológico de los acontecimientos). En aras de una pretendida mirada interdisciplinaria, los libros presentan lógicas mezcladas en las que las disciplinas mismas pretenden ser presentadas como en relación o interacción; sin embargo, resulta pertinente preguntarse, ¿es posible entender la lógica de la interdisciplina sin haber entendido a cada disciplina en su propia particularidad previamente? ¿con sus lógicas y en sus modos propios? El enfoque interdisciplinario se valora mucho en los niveles de educación superior y, sobre todo, en los procesos investigativos y de posgrado, pero ¿cómo concebirlo en los niveles básicos con infancias y adolescencias? ¿acaso estamos más ante un enfoque ecléctico que uno realmente interdisciplinario?

Otro señalamiento que se observa tiene que ver con el modo en que fueron concebidos los libros, pues existen dudas sobre el procedimiento de confección, los sujetos involucrados en su diseño, y las lógicas de producción que los cobijan (más allá de una mirada crítica que pretende emular rasgos de la educación popular, y su pretendido carácter “decolonial”). El cuestionamiento tiene que ver con un proceso de largo aliento que se fue gestando desde la producción de las primeras familias de libros hasta la actual, pues se plantea que hay una experiencia acumulada que fue ignorada y



que pasa por la lógica de producción de los primeros libros anclada en la experiencia docente; la mirada de los especialistas; y los resultados de la investigación en didáctica.

La “inclusión y exclusión” como lógica de lo político, permite entender que en un proyecto educativo siempre se toman decisiones en torno a los contenidos enseñables y los no enseñables; los modos idóneos para la enseñanza y los que no lo son. Si algo podemos afirmar de la NEM, es que la polémica que ha suscitado permite reactivar la discusión en torno a los modos y contenidos sedimentados de la educabilidad, debate que resulta pertinente e impostergable, dados los escenarios dislocatorios a los que nos enfrentamos luego de la contingencia sanitaria, la emergencia de insumos tecnológicos como la Inteligencia Artificial y su llegada a las aulas, y el valor de los procesos formativos a lo largo de la vida y fuera de los entornos escolares.

Se plantea, así, a la nueva familia de LTG como una “gran ruptura con oportunidades”, en concordancia con la narrativa gubernamental construida a partir de la “transformación” y lo “nuevo”, casi sin continuidad con las políticas previas en aras de ofrecer a la ciudadanía un horizonte emergente donde reflejarse más completos.

Así, a través de este breve recorrido de la mano de especialistas, es posible resumir que: a) la familia de libros de la NEM apenas está siendo investigada, dado el poco tiempo que tienen en circulación y dada la novedad de sus planteamientos que, para algunos, representa ausencia de estrategia didáctica o de menos, una presentación confusa de la misma; b) respecto a la dimensión didáctica, hay muchas dudas sobre cómo se concibe la lógica que subyace a las actividades y la seriación (o la justificación de su ausencia); c) de igual manera, queda la duda de si la distancia entre los libros de generaciones previas y estos nuevos, es tan profunda como se ha mencionado, u obedece más a una estrategia enunciativa de la 4T por desmarcarse de lo previo y ofrecer un nuevo horizonte de plenitud; d) cabe profundizar y realizar más investigaciones que den cuenta minuciosa de los cambios y las continuidades.

Más allá de contenidos, que también son importantes y pueden llegar a marcar concordancia con una agenda política (como lo ilustra el trabajo de Mayra Margarito), los LTG implican una forma de organización y una estructura adecuada al logro de los aprendizajes esperados. El primer balance que nos ofrecen los especialistas en didáctica está lleno de preguntas y aperturas, y sería importante y necesario, además, conocer el balance de las y los creadores, así como de los receptores fundamentales que son las y los docentes, y las infancias.

#### Algunas notas a modo de nuevas aperturas y perspectivas a futuro

En este texto reflexionamos sobre algunos componentes de la política educativa, en particular, intentamos seguir el camino que nos abrió la NEM. Hacer este ejercicio de análisis de la realidad nos demandó ciertas precisiones, como dice Frigerio: “Una precisión no es una certeza, es una suerte de cita en un punto de partida, la definición de unas coordenadas que se modificarán con un recorrido, pero sin las cuales no habría recorrido posible” (2019, p. 49).

En nuestra cita con la política mexicana nos encontramos que cuando se habla de NEM hay varios sentidos en juego, uno de ellos asociado a la escuela y al derecho a la educación. Según esta perspectiva, la escuela ha sido conjurada como el lugar para la transformación social y como el camino para resolver los problemas de desigualdad económica que aquejan al país. Concebir de esta forma la escuela y la educación contribuye a la construcción de un discurso político que ha sido cuestionado porque se centra en fortalecer la idea de un cambio de régimen, pero en el que pedagógico se desdibuja pasando a segundo plano.

Sabemos que la educación es ética y política, que en ella se hacen presentes los ideales, creencias, aspiraciones, deseos y sueños de un proyecto de nación. Aspirar a una educación transformadora, justa y equitativa nos exige a todos sentirnos concernidos, dejarnos habitar por estas prácticas, ser sensibles a la desigualdad, la injusticia, la indiferencia, el maltrato y la exclusión. Nos demanda comprometernos a defender en lo cotidiano la igualdad, el bienestar, y a verificar que en las acciones diarias suceda.

La NEM llegó con el discurso de lo nuevo como si lo nuevo fuera lo verdadero, lo legítimo, lo bueno, lo actual, aunque esta dirección no estuvo exenta de tensiones, contradicciones, pugnas y ambigüedades. En este sentido, es importante poner en sospecha la mirada y el lenguaje salvacionista que ha empleado la retórica de este gobierno.

De igual forma, es importante recordar que no todas las escuelas, planes, programas y materiales son iguales ni dejan las mismas huellas o provocan las mismas resonancias en los actores involucrados. Por otro lado, esta construcción político-discursiva de la división ellos-nosotros se va diseminando en el imaginario colectivo y desdibuja las alianzas, colaboraciones, acuerdos, redes de apoyo y proyectos que se han construido en medio del conflicto y la disputa. Es necesario que en la política educativa lo histórico y lo genealógico siempre estén presentes, pues sólo a través de revisar el pasado es que podemos saber cómo llegamos a donde estamos, y cómo la educación de hoy es lo que es y puede llegar a ser.

Esta reforma promovida por la 4T provocó que grupos diversos de la población se expresaran y manifestaran sus sentires, malestares e inconformidades. Consideramos que esta participación social e involucramiento, a pesar de ser incipiente y mayormente desde un lugar de disputa y pugnas, es necesaria porque la educación es un objeto de interés público y la dimensión conflictiva produce efectos democratizantes, en donde la arena pública se abre a la discusión con diversas posturas.

Por otro lado, como señala Frigerio (2000), es importante que los cambios institucionales o las reformas transformen algo de la gramática, de la cultura escolar, o están condenadas al fracaso, a no perdurar en tanto innovación o a no institucionalizarse. Por esa razón, para que la NEM transforme la gramática educativa hay que verificarla, o, dicho de otro modo, hay que encarnarla en el día a día y ver qué pasa cuando se trabaja con metodologías activas, en proyectos, desde la interdisciplina; qué abren y qué no estos enfoques, qué posibilita el consejo técnico y qué no; generar condiciones para situarnos frente a lo no pensado o hecho con anterioridad o desde lo ya conocido, pero con una sensibilidad abierta a las posibilidades. Es poco el tiempo que la NEM lleva en marcha, está en movimiento, por eso necesitamos inventar y procurar las formas, individuales o colectivas para sus siguientes fases y su correspondiente verificación.

Si creemos que es posible una política educativa que transforme la educación, podremos imaginarla, tomar partido por ella e instituir la sabiendo que las políticas forman parte de relaciones más amplias, complejas y muchas veces más poderosas que el Estado. Por eso, como dice Innerarity (2022): “Politizar, democratizar, implica siempre complicar algunas cosas que antes estaban cómodamente decididas por la tradición, cuestionar la autoridad establecida, ampliar el campo políticamente discutible, en suma, multiplicar posibilidades” (párr.1).

#### Referencias

Aguirre, S. & Daen, A. (02 Mayo, 2022). Sí hay más becas, pero quitaron apoyos focalizados, bajó la matrícula y persisten deficiencias. *Animal Político*. En <https://animalpolitico.com/verificacion-de-hechos/fact-checking/mas-becas-pero-no-en-todos-los-rubros>

Cabadas, M. (15 abril de 2024). Castigan el presupuesto de las normales. *El Universal*. En <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/epn-en-promedio-asignaba-mil-mdp-a-normales-amlo-800/>

Diario Oficial de la Federación (DOF) (2022a, 19 de agosto). ACUERDO número 14/08/22 por el que se establece el Plan de Estudio para la educación preescolar, primaria y secundaria. En [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5661845&fecha=19/08/2022#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5661845&fecha=19/08/2022#gsc.tab=0)

Diario Oficial de la Federación (DOF) (2019). Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. En [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019#gsc.tab=0)

Diario Oficial de la Federación (DOF) (2020). Programa Sectorial de Educación. En [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/562380/Programa\\_Sectorial\\_de\\_Educaci\\_n\\_2020-2024.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/562380/Programa_Sectorial_de_Educaci_n_2020-2024.pdf)

Diario Oficial de la Federación (DOF) (2024). Ley general de los derechos de niñas, niños y adolescentes. En <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDNNA.pdf>

Díaz-Barriga, A. (2021). Política de la educación normal en México. Entre el olvido y el reto de su transformación. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 26(89), 533-560. En [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-66662021000200533&lng=es&tng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-66662021000200533&lng=es&tng=es).

Dirección General de Planeación, Análisis, Evaluación y Monitoreo (2024). *Estudio sobre el uso de las becas para el bienestar Benito Juárez*. En [https://evaluacion.becasbenitojuarez.gob.mx/es/documentos/eval/Uso\\_de\\_Becas\\_Bienestar\\_Benito\\_Juarez.pdf](https://evaluacion.becasbenitojuarez.gob.mx/es/documentos/eval/Uso_de_Becas_Bienestar_Benito_Juarez.pdf)

Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación (DGESPE) (2019). Estrategia Nacional para la mejora de las Escuelas Normales. Secretaría de Educación Pública-Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación. En <https://www.dgespe.sep.gob.mx/public/ENMEN.pdf>

Ezpeleta, J. (2007). La implementación es un momento clave de la política educativa. En [http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/monitor/monitor/monitor\\_2007\\_n13.pdf](http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/monitor/monitor/monitor_2007_n13.pdf)

Frigerio, G. (2000). ¿Las reformas educativas reforman las escuelas o las escuelas reforman las reformas? En <https://www.schwartzman.org.br/simon/delphi/pdf/frigerio.pdf>

Frigerio, G., Korinfeld, D., Rodríguez, C. (2022). *Trabajar en instituciones: los oficios del lazo*. NOVEDUC.

Gobierno de México (2024). Becas Benito Juárez. En <https://www.gob.mx/becasbeni-tojuarez?tab=nosotros>

Hernández, D. (11 octubre de 2023). Los impactos de becas en tres ámbitos de la educación en México: no hay una bala de plata para todos ni para todo. En <https://egobiernoytp.tec.mx/es/blog/los-impactos-de-becas-en-tres-ambitos-de-la-educacion-en-mexico-no-hay-una-bala-de-plata-para>

Hernández, G., De la Garza, T., Zamudio, J. & Yaschine, I. (coords.). (2019). *El Progreso-Oportunidades-Prospera, a 20 años de su creación*. México: Coneval.

Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO). (2023). Nota Informativa. Falta presupuesto para atender los retos educativos. En [https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2023/11/Nota-Educacion\\_PPEF-2024.pdf](https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2023/11/Nota-Educacion_PPEF-2024.pdf)

Innerarity, D. (2022). Un parlamento para los algoritmos. En <https://www.danielinnerarity.es/opini%C3%B3n-preblog-2017-2022/un-parlamento-para-los-algoritmos/>

Mejoredu (2021). Criterios generales de los programas de formación continua y desarrollo profesional docente, y para la valoración de su diseño, operación y resultados en Educación Básica y Media Superior (CGPFCDPD-2021). En [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/728784/criterios\\_270522.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/728784/criterios_270522.pdf)

Olivares, E. & Urrutia, A. (1 de febrero de 2024). “Mínimos históricos” en deserción de bachillerato y nivel superior durante este sexenio: SEP. *La Jornada*. En <https://www.jornada.com.mx/noticia/2024/02/01/sociedad/minimos-historicos-en-desercion-de-bachillerato-y-nivel-superior-durante-este-sexenio-sep-3341>

REDIM (2023). Violencia escolar en México.(2019-2022). En [https://blog.derechosinfancia.org.mx/?\\_gl=1\\*hrbicj\\*\\_ga\\*MTA5MzQ3MTQyMi4xNzEwODkwMTgw\\*\\_ga\\_26JSWLY02T\\*MTcxMzkyMjg4NS4yLjAuMTcxMzkyMjg4NS4wLjAuMA](https://blog.derechosinfancia.org.mx/?_gl=1*hrbicj*_ga*MTA5MzQ3MTQyMi4xNzEwODkwMTgw*_ga_26JSWLY02T*MTcxMzkyMjg4NS4yLjAuMTcxMzkyMjg4NS4wLjAuMA)

Soto, D. (16 de diciembre de 2022). Becas del Bienestar llegan solo a 42% de estudiantes en pobreza, reporta Coneval. *Expansión Política*. <https://politica.expansion.mx/mexico/2022/12/16/becas-del-bienestar-llegan-solo-a-42-de-estudiantes-en-pobreza-reporta-coneval>

UNESCO (2022). Conferencia mundial sobre atención y educación de la primera infancia. En <https://www.unesco.org/es/early-childhood-education/2022-world-conference#:~:text=Los%20Estados%20miembros%20de%20la,educaci%C3%B3n%20para%20la%20ense%C3%B1anza%20preescolar.&text=Invertir%20en%20la%20primera%20infancia,comienzan%20incluso%20antes%20del%20nacimiento>

UNICEF (2022). “Invertir en la primera infancia es clave para el desarrollo de los países”. En <https://www.unicef.org/chile/comunicados-prensa/unicef-invertir-en-la-primera-infancia-es-clave-para-el-desarrollo-de-los-pa%C3%ADses#:~:text=En%202022%2C%20la%20inversi%C3%B3n%20del,%2C8%25%20del%20gasto%20p%C3%ABlico>.

Van Leer Foundation (2018). De Cero a Siempre, una apuesta por nuestra primera infancia. En <https://vanleerfoundation.org/es/epi/de-cero-a-siempre-a-commitment-to-our-childrens-early-years/>

#### Notas

- 1 El Campo Estratégico y Acción en Modelos y Políticas Educativas del Sistema Universitario Jesuita (CEA-MOPE SUJ), realizó una jornada el pasado 18 de abril en la ciudad de Puebla, para compartir los sentidos que circulan en distintos ámbitos (académico, sindical, docente y gubernamental) respecto a la Nueva Escuela Mexicana. La conferencia magistral estuvo a cargo del Dr. Ernesto Treviño Ronzón.
- 2 Para el Análisis Político de Discurso de Laclau, Mouffe, Buenfil, *et al.*, “discurso” es una lógica epistemológica que implica prácticas lingüísticas y extralingüísticas, por lo que encarna en materialidades varias, entendidas como objetos revestidos de sentidos (contextuales y cambiantes).
- 3 Situaciones ya existentes y documentadas por los trabajos etnográficos situados en aula.
- 4 Simposio sobre Libros de Texto: Historia, Procesos y Tendencias, 17 abril <https://www.youtube.com/watch?v=epLIOC6Tp9E>
- 5 Simposio sobre Libros de Texto: Historia, Procesos y Tendencias, 17 abril <https://www.youtube.com/watch?v=epLIOC6Tp9E>
- 6 Lo que en su momento también provocó rechazo de la UNPF y quema de libros; incluso se llegaron a arrancar páginas donde se mostraban los órganos sexuales de niños y niñas.
- 7 Panel 1- 17 abril <https://www.youtube.com/watch?v=dSCSD8Y1F7o>
- 8 Panel 2- 18 abril <https://www.youtube.com/watch?v=ppQpaWtEkT8>
- 9 Panel 2- 18 abril <https://www.youtube.com/watch?v=ppQpaWtEkT8>
- 10 Panel 2- 18 abril <https://www.youtube.com/watch?v=ppQpaWtEkT8>
- 11 Simposio sobre Libros de Texto Gratuito: Historia, procesos y tendencias Panel 3- 18 abril 16:30 <https://www.youtube.com/watch?v=W5PHYWkchW4>

## DATOS SOBRE CULTURA, CUARTA TRANSFORMACIÓN

Diana Jaramillo, Israel Velázquez

Durante el sexenio gubernamental iniciado en 2018, en México, se impuso la idea de cambiar radicalmente conceptos y definiciones de la política que durante los últimos cuarenta años venían escribiéndose desde una visión modernista, neoliberal. La propuesta de la Cuarta Transformación consideró como base el potencial que los políticos consideran tiene la cultura para cambiar “la conducta de las personas mediante la reconstrucción, entre otras cosas, de las modalidades de identidad y unidad que los individuos y los grupos se atribuyen” (Grossberg, 2015, p. 207). Esto es, comenzó una redefinición del concepto de cultura y a ésta se le tomó como una de las bases de la noción del nuevo gobierno. La cultura, que venía entendiéndose derivada y dependiente del entorno global, se orientó hacia el nacionalismo e institucionalidad partidista, a ser el sustento para legitimar un nuevo gobierno con énfasis en la subordinación económica y administrativa de todas las instancias gubernamentales en pos de un metadiscurso: la reducción de las desigualdades sociales.

*Grosso modo* puede comprenderse la evolución de la concepción de la cultura, y de su gestión gubernamental en México, a partir de las transformaciones suscitadas en su relación con la sociedad en los años ochenta del siglo pasado, cuando se abrió la economía al mundo y se abandonó el proteccionismo sobre la producción nacional; cuando “se adelgazó el aparato estatal en la cultura y aumentó la intervención de empresas privadas nacionales y transnacionales. Pese a reducirse las inversiones públicas en estas áreas [...] siendo fuerte la participación gubernamental en la educación, la ciencia y el arte en relación con otros países latinoamericanos” (García Canclini & Piedras Fera, 2008, p. 9).

En este lapso sobresale el cambio de la gestión administrativa con la creación, en 1988, del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (Conaculta), que sustituyó el programa que la Secretaría de Educación Pública (SEP) ejercía a través de sus varias instancias como el Instituto Nacional Antropología e Historia (INAH), el Instituto Nacional de Bellas Artes (INBA) y el Museo Nacional, para iniciar culturalmente el sueño de la modernidad.

Octavio Paz, uno de los artífices de la creación del Conaculta, en el discurso dado en el acto de su fundación (1989), elogiaba las bases ideológicas de la nueva postura cultural, mismas que se encontraban en el siglo XVIII, y que hacían justicia al siglo XIX, señalando que el celebrado nuevo Consejo restablecía, tras la tentativa de la Revolución mexicana, “la comunicación entre la realidad real de México y la realidad ideal de sus estructuras jurídicas, políticas y económicas” (Paz, 1993, p. 559).

El siguiente cambio a enunciar, en los años noventa, dependió de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (1994), que facilitó aún más

las inversiones externas en varios mercados, como los audiovisuales, propiciando una reducción del aparato estatal en la cultura. Al mismo tiempo, se estableció cierta horizontalidad del Conaculta en la gestión gubernamental con las demás secretarías del Estado, pero, en decisiones económicas, el control total de la distribución de fondos se dejó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (García Canclini & Piedras Fera, 2008, pp. 10-11).

Desde entonces se urgía por una Secretaría de Cultura que tuviera mayor rango de acción e independencia económica. García Canclini realiza una prístina explicación sobre la redistribución de papeles estatales y privados producidos en las políticas culturales que nos conciernen para establecer el campo que teníamos antes y el que se está sembrando ahora. Parte del reacomodo que primó fue la paulatina supresión de dependencias, como la distribuidora del Fondo de Cultura Económica, el Fondo Nacional para el Desarrollo de la Danza Popular Mexicana, así como programas itinerantes de conferencias y espectáculos.

Asimismo, se restringieron fondos para crear nuevas plazas en universidades públicas y se fue mermando la relación con el extranjero: viajes a congresos, suscripciones a revistas y exposiciones artísticas magnas. La austeridad presupuestaria ocasionó que el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, hoy Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías, redujera programas de investigación, becas y proyectos de inversión destinados al fortalecimiento de la infraestructura en centros de investigación y al intercambio o la cooperación internacional. El adelgazamiento del Estado generó, pues, en plena apertura globalizadora, una paradójica retracción sobre lo producido dentro del país (2008, p. 11).

Es así que “en los sexenios de Miguel de la Madrid (1982-1988), de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y de Zedillo (1994-2000), se abandonó la retórica antiimperialista junto con las barreras comerciales, consideradas durante mucho tiempo como el fundamento de la soberanía nacional” (Yúdice, 2002, p. 120). Esta situación prevaleció aun con la alternancia del gobierno de Vicente Fox Quesada, año 2000, cuando el Conaculta siguió con el concepto de cultura utilizado por la UNESCO, “una fuente de desarrollo, entendida no solamente en términos de crecimiento económico, sino también como medio de acceso a una existencia intelectual, afectiva, moral y espiritual satisfactoria” (García Canclini & Piedras Fera, 2008, p. 48), pero incentivando más la inversión privada, en un entendido de la cultura como uno de los índices de desarrollo económico, es decir, el “efecto combinado del crecimiento con la elevación de los niveles de bienestar de la población” (p. 62).

Esto es, el sector de la cultura se entendió desde su carácter dual de generar simultáneamente crecimiento económico y bienestar y, a su vez, depender de factores inflacionarios y devaluaciones que llevaron a varias economías neoliberales, entre ellas la de México, a la falta de inversión, reducción de gasto público, desempleo, déficit comercial, debilitación del sistema de seguridad social. Factores todos que condujeron al abandono de la capacidad regulatoria del Estado en la administración de empresas nacionales (Yúdice, 2002, pp. 121-122), la mayoría de las industrias culturales y creativas. En suma, la cultura se transformó en un recurso en la medida en que se instrumentalizó tanto por razones económicas cuanto sociales (p. 334).

¿A qué historia se opuso la idea de cultura de la Cuarta Transformación? De manera inmediata, a la establecida en el sexenio de Enrique Peña Nieto con la creación en 2015 de la Secretaría de Cultura. Una estructura que, según los datos, arroja oscuros presupuestales siempre en detrimento de la promoción y difusión de expresiones artísticas y culturales, presencia del país en el extranjero, impulso a la educación, a la investigación artística y cultural; así como a dotar de espacios y servicios para un uso más intensivo de la infraestructura cultural, o al apoyo a la creación artística y al desarrollo de industrias creativas para reforzar la generación y acceso de bienes y servicios culturales.

Empero, no se pretende en este artículo apreciar con la misma vara de otros gobiernos a la política cultural de lo que va de este sexenio, 2018-marzo de 2024, porque la usada para el de Enrique Peña Nieto terminó por justificar la creación de la Secretaría de Cultura que tanto se venía solicitando, sobre todo para operar más allá de un nuevo “organismo fortalecido e integrador del conjunto de instancias culturales federales, para multiplicar el amplio programa de acciones [...] que atendiera ‘con oportunidad, eficacia y eficiencia la riqueza y diversidad cultural nacional’” (Santiago, 2015), en sustitución del Conaculta, tareas que parecía, si se leía al pie de la letra, que Conaculta no realizaba, y que, la novísima Secretaría de Cultura, de cualquier manera quedó a deber. El cambio más relevante entre Conaculta y Secretaría de Cultura, se anunció, fue no “implicar un mayor gasto” y permitir “utilizar y dar mayor relevancia a la inversión que se realiza en cultura” (Santiago, 2015). Con esa decisión, el gobierno de la República confirmaba que este rubro era una prioridad nacional para impulsar el bienestar y el desarrollo integral de los mexicanos. A la postre, nunca se publicó un plan que explicara el cambio estructural y las diferencias entre las políticas públicas de ambos organismos.

Por lo cual, la medida para analizar dónde estamos parados, con respecto del ejercicio de las políticas públicas de la cultura en este sexenio, es de material aislante. No proviene de ninguna escuadra dada por los sexenios anteriores. Tenemos la intención de mostrar algunas líneas para establecer la relación entre el poder político y la sociedad con respecto a la cultura, a sus factores económicos, a la ejecución de presupuestos que sirven a factores políticos estimados en el Programa Nacional de Desarrollo. Esto es lo que hay a marzo de 2024 con respecto de una anunciada nueva manera de gestionar, pensar y definir la cultura en México, tras 30 años de priismo posrevolucionario, dos sexenios panistas y un sexenio priista.

No vamos a repetir el discurso que enmarca una gestión gubernamental donde imperan las palabras “cambio”, “bienestar”, “transformación”, “pueblo”, “conservadurismo” y “neoliberal”, pero sí es necesario subrayar que se atiende a un inminente cambio de estrategias, de prácticas, en busca de otra manera de percibir la realidad social, en atención a la teoría de Baudrillard sobre la nula diferencia entre la cultura y la realidad.

Se hace no un análisis de las leyes o formulaciones culturales, sino una exposición de la evolución de la política cultural referida como el soporte institucional que canaliza la creatividad estética y los estilos de vida, “las guías para la acción sistemática y regulatoria que adoptan las instituciones a fin de alcanzar sus metas” (Yúdice & Miller, 2004, p. 10), así como de los ingresos aprobados y los ejercidos, de modo que sirva este material para otros análisis multifactoriales antropológicos y que, en términos de George Yúdice y Toby Miller (2004), pueda exponerse cómo la gestión de la cultura de la Cuarta Transformación cambió, o no, nuestra manera de vivir y desenvolvernos en nuestra lengua, religión, costumbres, tiempo y espacio (p. 10).

Esa era, pues, la realidad de la cultura a la entrada al gobierno de Andrés Manuel López Obrador: una todavía experimental Secretaría de Cultura que continuaba el plan anterior del Conaculta en cuanto a pensar el papel de la cultura desde su relación con mercados, inversiones y consumos, así como a sus actores, artistas y escritores, tareas de museos, medios e instituciones relacionados con los intercambios internacionales, en sintonía con la globalización (García Canclini & Piedras Fera, 2008, p. 9), pero con una estructura que se anunciaba independiente y central en el plan de gobierno.

La Cuarta Transformación, vigente a marzo de 2024, contempla el cambio de rumbo al bienestar, al concebir de distinta manera la cultura y la forma de ejecutarla en cuanto a inversión y mediciones. En este capítulo sobre la evaluación del gobierno en curso proponemos ver datos duros, sin

ideología, que puedan funcionar como hilos a seguir para, en otro momento, desnudar o vestir con un traje nuevo al emperador.

Así, debemos partir de la exposición de los objetivos prioritarios del Programa Sectorial Derivado del Plan de Desarrollo, publicado el 3 de julio de 2020, establecidos para cumplir con la transformación a través del papel de la cultura, para, con los números, deducir si vamos por el derrotero prometido que incluye el cabal cumplimiento de los derechos culturales (Grupo Friburgo, 1996), a los que no pocos teóricos han señalado como ambiguos (Yúdice, 2002, p. 36), pero que, dado el momento en que nos encontramos de cambio de ideas, sirven de base. Entonces, si los derechos culturales van de tener

libertad para participar en la actividad cultural, hablar en el idioma de elección, enseñar a los hijos la lengua y cultura propias, identificarse con las comunidades culturales elegidas, descubrir toda la gama de culturas que componen la herencia mundial, conocer los derechos humanos, tener acceso a la educación, estar exento de ser representado sin consentimiento o de tolerar que el propio espacio cultural sea usado para publicidad y obtener ayuda pública para salvaguardar estos derechos (2002, p. 10).

Los incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo ponen énfasis en reducir la desigualdad en el ejercicio de los derechos culturales de personas y comunidades, prioritariamente en contextos de vulnerabilidad, con su participación en procesos que fortalezcan los ciclos, prácticas e identidades culturales; consolidar la tarea educativa del sector cultura para brindar mejores opciones de formación, actualización y profesionalización, en todos sus niveles y modalidades, bajo criterios de inclusión y reconocimiento de la diversidad; garantizar progresivamente el acceso a los bienes y servicios culturales a través del incremento y diversificación de la oferta cultural en el territorio y del intercambio cultural de México con el extranjero; proteger y conservar la diversidad, la memoria y los patrimonios culturales de México mediante acciones de preservación, investigación, protección, promoción de su conocimiento y apropiación; fortalecer la participación de la cultura en la economía nacional a través del estímulo y profesionalización de las industrias culturales y empresas creativas, así como de la protección de los derechos de autor y enriquecer la diversidad de las expresiones creativas y culturales de México mediante el reconocimiento y apoyo a los creadores, académicos, comunidades y colectivos (Diario Oficial de la Federación, 2020).

Estos cinco objetivos, encaminados a desarrollar un bienestar que en el *Diccionario de sinónimos e ideas afines* se equipara a “desahogo, fortuna, felicidad, prosperidad” (1985), fueron el derrotero de las políticas culturales y, sobre todo, de la gestión cultural de la novísima Secretaría de Cultura de la Cuarta Transformación.

Mostrar datos duros implica que no se exhiben los afectos en aras de estar de acuerdo con un concepto de cultura que tiene una relación subyugada al poder para construir consentimiento y legitimidad, “a través de ideologías que de alguna forma organizan o representan el poder” (Grossberg, 2017, p. 207). Dado su discurso antineoliberal, que implicaba dar la espalda a la ambigüedad modernista de la cultura, se parte de la expectativa sobre un cambio sustancial que extendiera los alcances de las instituciones a poblaciones y áreas en las que no ha figurado. Una cultura, se anunció, cercana al pueblo, lejos de la teorización conservadora y elitista. Lejos, sobre todo, de la concepción que, nos recuerda Grossberg (2017, p. 219), fue una invención de la euro-modernidad. Lo cierto es que para el gobierno en turno la cultura se conceptualiza para apoyar el proyecto político, histórico y geográfico que inicia.

Comencemos exponiendo un dato que nos permite ubicarnos con respecto del pasado y del mundo: cultura y Producto Interno Bruto (PIB). La relación conceptual entre cultura y economía tiene uno de sus vértices en el análisis de las industrias culturales o creativas en términos de su contribución o generación con relación al valor del PIB, inversión, empleo y comercio, entre otros (García Canclini & Piedras Fera, 2008, p. 46). Tales mediciones deben considerar región, país e identidad propia y se requieren para saber cuánto produce la cultura y cuánto se comercia internacionalmente. En casos como México, Argentina y Brasil, este sector ha sido muy importante para su economía nacional, colocando a estos tres países, incluso, como potencias económico-culturales (p. 47).

En 2006, ocho años antes de que se creara la Secretaría de Cultura, México firmó la Carta Cultural Iberoamericana propuesta por la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), un organismo de cooperación multilateral entre países de habla española y portuguesa. Aprobada en la IX Conferencia Iberoamericana de Cultura de Montevideo, Uruguay, y adoptada en la XVI Cumbre Iberoamericana, la carta promueve aumentar el presupuesto público en cultura al 1% del total de cada país (Cepal/OEI, 2012).

La inversión *per cápita*, en 2017, fue de 98.62 pesos mexicanos; en 2018, de 102.50; en 2019 bajó a 102.32; en 2020 pasó a 107.27; 2021, 110.98; 2022, 119.26; 2023, 126.38 y en 2024 será de 132.96 pesos. Queda la primera exposición de datos: de 2017 a 2024 hubo un incremento de 34 pesos en la inversión *per cápita* que destina el gobierno mexicano a la cultura: 34 pesos en siete años. Alrededor de cuatro pesos por año.

Importan los datos para intentar explicar los cambios y cómo se erogan los recursos bajo un concepto de cultura alejado de la modernidad que busca dar paso a la definición de cultura nacional, esa que emana del pueblo y lo define, y, como indica Grossberg, existe en un Estado-nación. Para dar significado a la nueva imagen en esta transformación se priorizaron proyectos colosales, como el Tren Maya y el Complejo Cultural Bosque de Chapultepec, Naturaleza y Cultura, y, en contraparte, en la cultura del pueblo definida como sus costumbres, hábitos, forma de vida y lenguas, se realiza con poco o nulo gasto. La nueva concepción de cultura permite no invertir en tareas que se ejecutan para manifestar la naturaleza de las comunidades y, a la par, deja de lado a artistas, críticos, periodistas, académicos e intelectuales, actores todos ellos que se sirven de la producción de esas tareas como un modo de vida: “La idea de la cultura es una reacción general a un cambio general y fundamental en las condiciones de nuestra vida común” (Raymond Williams, citado por Grossberg, 2017, p. 226).

La inversión en cada uno de los rubros de la cultura mexicana responde, en gran medida, primero a esos dos proyectos emblemáticos, después al cambio de concepción. Dado que “la cultura está en todas partes” y “la política puede estar en cualquier parte, lo que no es lo mismo” (Frances Mullhern, 2002, citado por Grossberg, 2017, p. 271), en los últimos siete años se ha asignado a la Secretaría de Cultura un aumento sólo aparente si se analiza el lapso de 2017 a 2024. Esto es, los montos aprobados en los Presupuestos de Egresos de la Federación (2024): de 2018 a 2024 pasó de 12 mil 916 millones 173 mil 982 pesos a 16 mil 754 millones 896 mil 906 pesos, una diferencia de apenas 4 mil 326 millones 896 mil 906 pesos en seis años.

Sin embargo, si deflactamos los montos a precios de 2023, encontramos que sólo en dos años, 2020 y 2023, el presupuesto ha tenido un aumento real de 1.31 y 0.41 por ciento, respectivamente. La mayor caída se tuvo en 2019, con una baja de 3.67 anual, en términos reales.

Gráfica 1  
DATOS A PRECIOS DE 2023

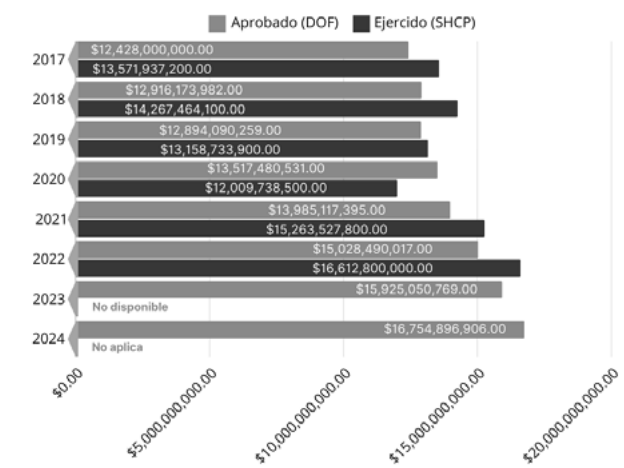
AÑO	PRESUPUESTO	DEFLACTOR	% ANUAL Y REAL
2018	\$12,916,173,982	0.77549255	-0.93 ↓
2019	\$12,894,090,259	0.80368916	-3.67 ↓
2020	\$13,517,480,531	0.83168039	1.31 ↑
2021	\$13,985,117,395	0.87826585	-2.03 ↓
2022	\$15,028,490,017	0.94761615	-0.40 ↓
2023	\$15,925,050,769	1	0.41 ↑
2024	\$16,754,896,906	\$16,754,896,906	5.2 ↑

Fuente: elaboración propia con información de SHCP

Elaboración propia con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2024).

Otro indicio de que el presupuesto asignado a cultura es insuficiente, o de cómo la austeridad afecta a las áreas que no le son prioritarias a la actual administración, se refleja en que, con excepción del año 2020, en 2019, 2021 y 2022 existieron ampliaciones presupuestales: la Secretaría de Cultura ejerció más recursos de los aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación de cada año. En 2018, por ejemplo, se le aprobaron 12 mil 916 millones 173 mil 982 pesos y al cierre del año terminó ejerciendo 14 mil 267 millones 464 mil 100 pesos. La ampliación presupuestal con el mayor monto fue en 2022, cuando le fueron aprobados 15 mil 028 millones 490 mil 017 pesos y al cierre del ejercicio ejerció 16 mil 612 millones 800 mil pesos, según datos disponibles en los Análisis del Ejercicio del Presupuesto de Egresos, correspondientes a cada año, que realiza la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP, 2018-2024). Esto podría indicar que lo asignado, año con año, es insuficiente para las tareas de una secretaría que tiene a su cuidado los mil 638 museos registrados en el Sistema de Información Cultural (Secretaría de Cultura, 2024).

Gráfica 2



Fuente: elaboración propia con información de SHCP

Elaboración propia con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2024).

Un ejemplo de la disparidad que existe en las asignaciones presupuestales lo encontramos en la Subsecretaría de Desarrollo Cultural, área encargada de coordinar circuitos culturales nacionales e internacionales, e impulsar estímulos a la creación y al apoyo a la gestión de proyectos culturales, afianzar la relación con las entidades federativas y promover el desarrollo de programas de economía cultural: ejerció 3 mil 954 millones 357 mil 917 pesos en 2022 y 3 mil 808 millones 361 mil 480 pesos en 2023. En 2024 sólo le asignaron 1 mil 125 millones 879 mil 227 pesos.

El contraste, desde 2017, el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) ha venido aumentando sus recursos. En 2017 tuvo 3 mil 262 millones 281 mil 632 pesos y, desde entonces, no ha dejado de subir. El máximo lo tuvo este 2024, con 8 mil 006 millones 560 mil 385 pesos, un adicional de 3 mil 267 millones 331 mil 688 pesos destinados a la adquisición de terrenos con vestigios arqueológicos en la zona donde se construyen aproximadamente 1,460 kilómetros de vías férreas del Tren Maya que conectará a los estados de Tabasco, Campeche, Chiapas, Yucatán y Quintana Roo.

Otro de los proyectos a los que más recursos ha destinado la actual administración federal, a través de la Secretaría de Cultura y el gobierno de la Ciudad de México, es la construcción y rehabilitación del Complejo Cultural Bosque de Chapultepec-Los Pinos, quizá uno de los más contradictorios.

Gráfica 3

INSTANCIA	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
INAH	3,262,281,632	3,668,582,423	3,739,756,181	3,918,082,297	3,820,013,517	4,011,157,057	4,739,228,697	8,006,560,385
Subsecretaría de Diversidad Cultural y Fomento a la Lectura	7,593,641	7,767,316	6,332,907	646,018,474	437,996,067	112,067,426	602,415,787	695,135,860
Dirección General de Promoción y Festivales Culturales	88,492,181	100,793,366	200,754,958	89,315,045	67,736,668	61,684,286	84,928,679	92,805,796
Cineteca	47,453,261	47,216,656	43,669,784	47,382,573	43,206,575	44,874,049	46,796,505	49,921,539
Centro de Capacitación Cinematográfica	30,842,689	30,368,580	28,709,284	31,297,080	25,979,841	27,056,446	28,649,250	30,442,810
Instituto Mexicano de Cinematografía	275,635,647	274,272,322	231,243,096	237,782,561		201,276,445	293,424,217	308,309,640
Centro Nacional de las Artes	196,471,216	258,276,849	227,426,212	198,025,069	189,776,860	178,108,095	188,053,696	198,807,278
Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías				198,025,069	118,293,267	121,248,805	128,309,798	135,356,875
Fonoteca Nacional	15,919,383	14,964,220	13,193,265	9,974,953	8,161,035	11,376,094	11,964,964	12,595,839
Dirección General de Culturas Populares, Indígenas y Urbanas	126,789,866	135,019,066	209,593,180	144,220,053	136,823,891	135,615,664	157,898,945	159,352,071
Dirección General de Bibliotecas	253,772,940	270,994,401	249,433,274	217,988,314	216,855,480	209,791,092	217,588,422	220,443,893
Dirección General de Publicaciones							61,059,027	
INRA	3,111,816,266	3,260,834,371	3,084,290,425	3,259,871,301	3,206,046,976	3,327,320,957	3,460,834,869	3,631,138,204
Instituto Nacional de Lenguas Indígenas	80,357,913	85,103,491	74,790,648	76,319,095	68,554,710	71,027,999	74,805,100	79,148,766
Subsecretaría de Desarrollo Cultural	2,010,272,720	111,093,914	97,140,535	1,836,244,409	3,626,332,878	3,954,357,917	3,808,361,480	1,125,879,227

Elaboración propia con información de la SHCP y Transparencia Presupuestaria (2020).

La Estrategia Programática del Presupuesto de Egresos de la Federación 2024 indica que apuesta por un “espacio integral cultural, en el que se proyectan acciones de remediación ambiental con el propósito de mejorar la movilidad de las personas a lo largo de las 4 secciones del Bosque, así como ampliar la oferta cultural del Bosque y de la Ciudad de México” (Complejo Cultural Bosque de Chapultepec-Los Pinos, 2024). Y tiene, en principio, tres proyectos de inversión: Calzada flotante y puentes para la Interconexión del Complejo Cultural Bosque de Chapultepec, Estudios de

Preinversión para el Complejo Cultural Bosque de Chapultepec y Proyecto Integral del Complejo Cultural Bosque de Chapultepec, todo en función del esparcimiento y la difusión cultural al aire libre.

La apuesta es contradictoria porque sigue un derrotero centralista que beneficia a los habitantes de la Ciudad de México y olvida las necesidades culturales de los demás estados. Bajo el rubro Proyectos de Infraestructura Social, del sector Cultura, la primera asignación para este proyecto fue de mil 668 millones de pesos en 2020; en 2021 aumentó a 358 millones de pesos y a 3 mil 823.5 millones en 2022; en 2023 el presupuesto fue de 3 mil 670 millones y en 2024, 1 000 millones de pesos, según los Presupuestos de Egresos de la Federación de cada año (enero de 2024).

Con estos números, botón muestra, la Secretaría de Cultura queda lejos de consolidarse como una dependencia de procuración de bienestar, emblema de la administración federal, a sesenta y seis años de que se comenzara a formar como Subsecretaría de Cultura en la SEP y como antecesora del Conaculta, creado en diciembre de 1988. En tantos años, por supuesto, sería necesario exponer más estudios sobre las complejidades históricas para tener una imagen equilibrada de lo viejo y lo nuevo, de lo neoliberal y la Cuarta Transformación (antineoliberal), pero sirvan los datos anteriores y los de una de las acciones más complejas y drásticas, publicada el 2 de abril de 2020 en el Diario Oficial de la Federación: el decreto de la extinción o terminación de los fideicomisos públicos, mandatos públicos y análogos entre los que se encontraban al menos siete relacionados con la cultura (Diario Oficial de la Federación, 2020), para incitar al análisis frío:

- 1) Fideicomiso para la Adaptación de los Museos Diego Rivera y Frida Kahlo
- 2) Fideicomiso para Apoyar la Construcción del Centro Nacional de las Artes (Ficenart)
- 3) Fideicomiso para la Conservación de la Casa del Risco y Pinacoteca Isidro Fabela
- 4) Fideicomiso irrevocable de Administración Museo Regional de Guadalupe, Zacatecas
- 5) Fideicomiso privado irrevocable de Administración de Santo Domingo de Guzmán, Chiapas
- 6) Fideicomiso irrevocable de Administración del Centro Santo Domingo, Oaxaca
- 7) Fideicomiso para el Fomento y la Conservación del Patrimonio Cultural Antropológico, Arqueológico e Histórico de México (FIDEINAH)

Tras la publicación del decreto, comenzó la desaparición de los fideicomisos, lo que no significa más que contratos por los que una persona física o moral transmite la titularidad de bienes o derechos a una institución fiduciaria que los destina a ciertos fines, en beneficio de quien lo constituyó o de un tercero.

La desaparición atiende a la Ley Federal de Austeridad Republicana, publicada en noviembre de 2019 (Diario Oficial de la Federación, 2019), en la cual el gobierno federal consideró que eran “subsídios a las empresas, sin resultados en beneficio de la sociedad [...], instrumentos sin control que se creaban para manejar dinero de manera discrecional, todos tenían su guardadito” (Gobierno de México, 2020). Al 31 de diciembre de 2023, no había concluido el proceso de extinción de ninguno de los siete fideicomisos que existían en la Secretaría de Cultura, de acuerdo con el “Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública” (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2024).

El proceso de extinción del Fideicomiso Irrevocable de Administración Museo Regional de Guadalupe, Zacatecas, es el que tiene un mayor avance: va a 70 por ciento; el que menos, el Fideicomiso Fondo de Inversión y Estímulos al Cine (Fideicine), que lleva 10 por ciento. Hay dos que llevan 60 por ciento de su extinción: Fondo para la Producción Cinematográfica de Calidad (Foprocine) y Fideicomiso para Apoyar la Construcción del Centro Nacional de las Artes. Así, el Fideicomiso para

la Adaptación de los Museos Diego Rivera y Frida Kahlo va en 20 por ciento y el Fideicomiso para el Fomento y la Conservación del Patrimonio Cultural, Antropológico, Arqueológico e Histórico de México lleva 50 por ciento de avance.

Este texto pareciera que se inclina por confirmar que la alternancia política ha sido insuficiente para inducir una reforma cultural. Sin embargo, su interés ha sido exponer información para problematizar sobre el hecho de que la precariedad del sector, consubstancial a la solvencia del quehacer cultural de México, se ha agudizado en estos años, dadas, también, las formas cambiantes en que se viene ejerciendo el poder. Si el tope histórico del modelo de Estado cultural fue el emanado del priato posrevolucionario, en este sexenio morenista, pocas metas, instituciones y modos de gestión cultural, a más de un siglo de existir, han cambiado o “transformado” su estructura y, sí, más bien, han minado la erogación y ampliado la afectación poblacional.

Los compromisos políticos no alcanzan para disminuir la desigualdad a través de la cultura, no se palpan; los números no los arropan y, en cambio, sólo el discurso de ruptura se ha visto enaltecido. Todavía no se alcanza a medir si es positivo, o en qué medida lo es el cambio de registro, el rechazo a lo realizado en otros sexenios, a la subjetividad neoliberal, a la gubernamentalidad, a la biopolítica (términos de análisis de Grossberg, 2017, p. 273). La falta de transparencia en el plan de desarrollo, en la explicación sobre los ingresos y los egresos en el Ramo 48, en la reubicación de la inversión mayoritaria en uno o pocos proyectos regios, pareciera contradecir a la retórica. Antes bien, la apuesta ha sido sumar a la imagen común que en las culturas capitalistas es esencial (indica Grossberg citando el periódico de 2007 *Theory, Culture & Society*, vol. 24, no. 3): la “comunicación y el afecto” (p. 274).

El discurso oficial de la Cuarta Transformación en materia de cultura vira sobre la protección al folclor, a los artistas y artesanos que lo producen, a las tradiciones y costumbres y lenguas tan diversas de las diferentes regiones de los 32 estados que conforman México; en la oposición a la continuidad histórica, los privilegios y la jerarquía académica; hace énfasis en la conservación del patrimonio cultural tangible e intangible, pero no ha sido claro en la emisión de un proyecto que fije metas y objetivos, así como los presupuestos a planes de largo, mediano y corto plazo. Existe un discurso que ha enaltecido y, quizás allí haya más claridad, las nuevas prácticas culturales a seguir enfocadas en los dos proyectos magnos que ya se mencionaban, el Complejo Cultural del Bosque de Chapultepec y, como un proyecto que en cierta medida toca la cultura tangencialmente, el Tren Maya.

Ante el discurso oficial siempre es necesario recurrir a los datos duros, depurarlos, hacerlos comprensibles, entendibles. Esa necesidad se torna doble e imprescindible cuando cierra un sexenio en el que se prometió una transformación que estará incompleta si sólo se circunscribe a la infraestructura, al desarrollo económico y a terminar con la corrupción. Será incompleta si se carece de políticas públicas que pasen por la cultura, por su preservación y la adopción de aquello que la enriquece.

Al revisar números de la actual administración a partir de una pregunta base: ¿qué ha cambiado en la cultura durante una administración que se asume como la Cuarta Transformación?, encontramos que presupuestalmente los cambios han sido mínimos, que las prioridades no pasan en ésta, como en gran parte de las administraciones que le precedieron, por una apuesta descentralizadora que considere los regionalismos sin olvidar lo que le da identidad al país.

Indican que, sin una inversión importante, o al menos sin una mejor distribución presupuestal, las metas de la política cultural no han contribuido a concientizarnos sobre nuestra identidad y tampoco se ha cumplido con la promesa de renegociar a nuestro favor los tratados internaciona-

les en los que seguimos inmersos y que, en varias instancias, pudieran representar posibilidades de bienestar. Este gobierno prometió una austeridad que ha beneficiado a grandes proyectos de infraestructura y programas sociales, pero no al sector cultural, el cual, traducidos los números, ha supuesto un ejercicio presupuestal sin grandes cambios que favorezcan a la población y sí han significado la desaparición de fideicomisos y la falta de mantenimiento a recintos, parte de la identidad nacional, los cuales, más temprano que tarde, podrían convertirse en una malandanza cultural y en una deuda palpable para las generaciones venideras.

#### Referencias

- Canclini García, Néstor & Piedras Fera, Ernesto (2008). *Las industrias culturales y el desarrollo de México*. México: Siglo XXI, Flacso.
- Grossberg, Lawrence (2012). *Estudios culturales en un tiempo futuro*. México: Siglo XXI.
- Paz, Octavio (2006). El Fondo Nacional para la Cultura y las Artes. *En Obras Completas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Santiago, Jesús Alejo (2015). Anuncia EPN creación de la cultura, *Milenio*, publicado el 3 de septiembre de 2015, [https://www.milenio.com/cultura/anuncia-epn-creacion-de-la-secretaria-de-cultura\\_2](https://www.milenio.com/cultura/anuncia-epn-creacion-de-la-secretaria-de-cultura_2)
- Yúdice, George (2002). *El recurso de la cultura: Usos de la cultura en la era global*. Barcelona: Gedisa.
- Yúdice, George & Miller, Toby (2004). *Política cultural*. Barcelona: Gedisa.

#### Referencias de sitios web

- Cepal/OEI. Avanzar en la construcción de un espacio cultural compartido: desarrollo de la Carta Cultural Iberoamericana, 2012  
<https://repositorio.cepal.org/items/b10d1795-aa0b-4947-a283-01625639b2ec>
- Cuenta Pública, publicada en 2021, [https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2021/tomo/III/MAT\\_Print.48R48.03.AEPE.pdf](https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2021/tomo/III/MAT_Print.48R48.03.AEPE.pdf)
- Diario Oficial de la Federación, 2019,  
[https://dof.gob.mx/busqueda\\_detalle.php#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/busqueda_detalle.php#gsc.tab=0)
- Diario Oficial de la Federación, 2020,  
[https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5596142&fecha=03/07/2020#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5596142&fecha=03/07/2020#gsc.tab=0)
- Diario Oficial de la Federación, 2020,  
[https://dof.gob.mx/index\\_113.php?year=2020&month=04&day=02#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/index_113.php?year=2020&month=04&day=02#gsc.tab=0)
- Gobierno de México, Presidencia, Conferencias matutinas, 2020,  
<https://www.gob.mx/presidencia/articulos/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-viernes-3-de-abril-de-2020?idiom=es>
- Plan de Desarrollo, publicado el 3 de julio de 2020,  
[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5596142&fecha=03/07/2020#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5596142&fecha=03/07/2020#gsc.tab=0)
- Presupuesto de Egresos de la Federación 2017, enero de 2017,  
<https://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF2017/home>
- Presupuesto de Egresos de la Federación 2018, enero de 2018,  
<https://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF2018/home>
- Presupuesto de Egresos de la Federación 2019, enero de 2019,  
<https://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF2019/home>
- Presupuesto de Egresos de la Federación 2020, enero de 2020,  
<https://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF2020/home>
- Presupuesto de Egresos de la Federación 2021, enero de 2021,

<https://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF2021/home>  
 Presupuesto de Egresos de la Federación 2022, enero de 2022,  
<https://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF2022/home>  
 Presupuesto de Egresos de la Federación 2023, enero de 2023,  
<https://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF2023/home>  
 Presupuesto de Egresos de la Federación 2024, enero de 2024,  
<https://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF2024/home>  
 Programas Cultura Transparencia, cuarto trimestre 2023,  
<https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/Programas>  
 Transparencia Presupuestaria, cuarto trimestre 2020,  
<https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/Programas>  
 Secretaría de Cultura, 10 de abril de 2024,  
[https://sic.cultura.gob.mx/lista.php?table=museo&disciplina=&estado\\_id=](https://sic.cultura.gob.mx/lista.php?table=museo&disciplina=&estado_id=)  
 Secretaría de Hacienda y Crédito Público, informes trimestrales, febrero de 2024,  
[https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas\\_Publicas/Informes\\_al\\_Congreso\\_de\\_la\\_Union](https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Informes_al_Congreso_de_la_Union)  
 Gobierno de México, publicado en 2020,  
<https://www.gob.mx>  
 Grupo Friburgo, publicado en 1996,  
<https://culturalrights.net/es/documentos.php?c=14&p=161>  
 Complejo Cultural Bosque de Chapultepec-Los Pinos, consultado en 2024,  
[https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/7183r4rR/PPEF2024/oiqewbt4/docs/48/r48\\_ep.pdf](https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/7183r4rR/PPEF2024/oiqewbt4/docs/48/r48_ep.pdf)  
 Finanzas Públicas, cuarto trimestre de 2023,  
[https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas\\_Publicas/Informes\\_al\\_Congreso\\_de\\_la\\_Union](https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Informes_al_Congreso_de_la_Union)

## ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR Y EL PAPEL DE MÉXICO EN EL MUNDO: UNA POLÍTICA EXTERIOR REACTIVA

Elvia Laija, José Luis García

### Introducción

Desde su campaña para la presidencia de México, el entonces candidato y ahora presidente Andrés Manuel López Obrador (AMLO), mostró su desdén por los asuntos internacionales. Como se analizará en este trabajo, desde el inicio de su mandato, la política exterior de AMLO se ubicó en un plano secundario que sólo mostró lugares comunes del discurso tradicional de la izquierda mexicana. Esta indiferencia por los temas internacionales ha evidenciado la falta de un diseño estratégico en la política exterior, lo que ha afectado los intereses de México en el ámbito global.

El presente trabajo tiene dos objetivos generales: uno, realizar un balance general de la política exterior de AMLO desde el inicio de su administración hasta el primer trimestre de 2024; y dos, examinar la política exterior de México hacia diversas regiones del mundo y en temas multilaterales. Para tal efecto, se analizarán las primeras referencias a los temas de política exterior de AMLO, desde la campaña electoral pasando por el diseño en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) hasta la toma de posesión como presidente. Posteriormente, se estudiarán algunos de los momentos más emblemáticos en la relación con América del Norte, América Latina y Europa. Finalmente, se hará un recuento del desempeño de México en algunas de las organizaciones y foros internacionales.

### La visión de Andrés Manuel López Obrador

Una de las características del actual gobierno es la simplificación de los problemas y la política exterior no quedó exenta de esta práctica. Desde la campaña presidencial, López Obrador dejó en claro su desinterés por la política exterior, como se hizo evidente durante su participación en el segundo debate (20 de mayo de 2018) entre los candidatos a la presidencia de la República, cuando definió su visión de México en el mundo a partir de la sentencia: “la mejor política exterior es la interior.” Paradójicamente, esta afirmación la hizo en torno a uno de los problemas que más se han agravado a lo largo de su sexenio, la crisis migratoria. López Obrador señaló: “La mejor política exterior es la interior, si nos amenazan con construir muros y perseguir a los paisanos, lo que debemos hacer es fortalecer la economía, para que la gente no tenga la necesidad de emigrar. Apoyaremos a los migrantes porque van a buscarse la vida a Estados Unidos y no van por gusto” (Forbes, 20 de mayo de 2018).



En la Plataforma Electoral y Programa de Gobierno del Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) quedaron establecidos en un sólo párrafo los lineamientos de la política exterior, marcando que ésta sería no protagónica y citando textualmente los principios establecidos en el artículo 89, fracción X de la Constitución, aunque se resalta que “será fundamental la atención y protección de los mexicanos en el exterior” (INE, 2017).

Este desdén por los asuntos internacionales, contrasta con el papel protagónico que asumió Marcelo Ebrard, tanto durante la campaña y ya como canciller. Cabe recordar, sin embargo, que Ebrard no fue la primera opción de AMLO para ocupar ese puesto en el gabinete; a pocos días del triunfo en las elecciones presidenciales se anunció que Héctor Vasconcelos quien, en el equipo original, sería el encargado de los asuntos internacionales, pasaría al Senado para tener su apoyo en la aprobación del Tratado de Libre Comercio renegociado. En palabras del propio presidente electo: “Es muy importante que tengamos un senador con las características de Héctor Vasconcelos, cuya carrera tiene que ver con la Política Exterior. Héctor Vasconcelos es un profesional, es un hombre honesto, inteligente con convicciones y, añadido, un amigo entrañable, es una gente que queremos mucho” (López Obrador, 5 de julio de 2018). En esa misma conferencia, se anunció que Ebrard encabezaría el equipo de transición del gobierno electo.

Durante la toma de posesión el 1 de diciembre de 2018, el presidente entrante limitó su referencia a los asuntos internacionales al reiterar el apego a los compromisos constitucionales de no intervención, autodeterminación de los pueblos, solución pacífica de las controversias y cooperación para el desarrollo y, de manera particular, agradeció la presencia de los invitados extranjeros. Mención aparte merecieron todos los mandatarios e invitados especiales provenientes del extranjero, en especial, los presidentes de Guatemala, Honduras y el vicepresidente de El Salvador, ya que con ellos realizó el primer acto protocolario de política exterior con la firma del Plan de Desarrollo Integral “para generar oportunidades en Centroamérica y prevenir el fenómeno migratorio” (Forbes, 2 de diciembre de 2018).

Finalmente, estas intenciones quedaron plasmadas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024. En el documento se desarrolla un poco más la idea de política exterior del nuevo gobierno y se inicia con la descripción de un contexto caracterizado por “las actitudes sumisas, la incoherencia y el extremado pragmatismo” y se propone “recuperar la tradición diplomática del Estado mexicano” (PND, 2019, p. 33). Se hace énfasis en la búsqueda de la integración latinoamericana con especial atención en el fortalecimiento de los lazos con América Central y es de reconocer que se comenzó a trabajar en este objetivo desde el primer día del nuevo gobierno.

En el PND, queda claro el carácter prioritario de la relación de México con los países de América del Norte a partir de los vínculos comerciales ratificados en la renovación del T-MEC. En el documento se destaca la relación bilateral con Estados Unidos, recurriendo nuevamente a las referencias del pasado, se establece que se trata de una relación que “está marcada por una historia de invasiones, despojo territorial e intervenciones”, pero no se puede eludir (2019, p. 34).

En un capítulo por separado y mucho más extenso que el dedicado a la política exterior, se aborda el tema de la migración y se inicia por asumir que ésta es consecuencia de las políticas aplicadas por los gobiernos neoliberales, los cuales, incluso, alentaron la emigración de mexicanos (p. 35). A este respecto se detecta un cambio radical de política pública, pero que en los hechos no ha sido tan efectiva. El documento establece que: “México no insistirá más en una modificación a las leyes y normas migratorias del país vecino; en cambio, el Poder Ejecutivo Federal atacará las causas profundas de la migración mediante la creación de empleos dignos, el desarrollo regional, la edificación de un estado de bienestar y el impulso a los procesos de construcción de la paz” (PND, 2019, pp. 35-36).

En esta nueva visión se reconoce la condición de México como país de tránsito, por lo que se asume la necesidad de involucrar a los países del Triángulo del Norte centroamericano (Guatemala, Honduras y El Salvador) en la generación de soluciones que se encaminen, sobre todo, a la reactivación económica. Cabe hacer notar que la migración fue un elemento más para justificar los megaproyectos que han sido centrales para este gobierno, como el Tren Maya y el Corredor Transistmico (2019, p. 36).

En gran medida, el fracaso de esta política radica en el tratamiento a los migrantes en tránsito, ya que si bien la propuesta del gobierno fue recuperar la tradición de México “como país hospitalario, tierra de asilo e integrador de migraciones” (p. 37), los riesgos y peligros que corren los migrantes en su cruce por el país no se limita a las operaciones del crimen organizado sino ahora también al maltrato, la incapacidad e ineficiencia de las entidades gubernamentales, como el Instituto Nacional de Migración. Finalmente, la estrategia propuesta por el gobierno se complementa con la intención de realizar una campaña de “de erradicación del racismo, la xenofobia y la paranoia” para preparar al país a enfrentar una posible crisis humanitaria provocada por la llegada masiva de migrantes (PND, 2019, p. 37).

### La relación con el mundo

#### Estados Unidos

Se ha vuelto lugar común decir que la relación más compleja que México tiene en sus relaciones internacionales es la que posee con Estados Unidos. En efecto, no hay presidente mexicano que haya enfrentado, cada uno en su propio estilo y tiempo, los desafíos de lidiar con el poderoso vecino del Norte. Para AMLO, el panorama, en lo general, no tenía que ser distinto. Sin embargo, la elección de Donald Trump como presidente de Estados Unidos, marcó un reto singular, debido a las características unilateralistas de su política exterior y a los imperativos de la misma política.

Para ir por partes, es necesario analizar el contexto de la relación bilateral en el cual AMLO toma posesión como presidente de México. Para 2018, Donald Trump se encontraba en los inicios de su segundo año de gobierno. Después de una elección en la que derrotó a Hillary Clinton, Trump trataba de darle cauce tanto a su política interna como externa. Ambas se basaban en el descontento que cierta parte del electorado, particularmente en la parte media del territorio de Estados Unidos y en estados fronterizos como Arizona y Texas, y la volátil Florida, tenían con respecto a la globalización y en lo general a los asuntos internacionales.

En efecto, la agenda con la que Trump entró a la presidencia se caracterizaba por un marcado proteccionismo económico que hizo que desde su campaña, tanto el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) como la relación con China, se convirtieran en un arma electoral, al grado de que Trump llegó a decir que el TLCAN había sido el “peor tratado comercial que Estados Unidos había firmado en su historia”. En cuanto a China, desde su campaña electoral, Trump la culpó del déficit comercial de Estados Unidos y amenazaba con imponer sanciones arancelarias a ese país para proteger a los trabajadores norteamericanos.

Otros aspectos de su política exterior son relevantes tales como su desconfianza hacia las instituciones internacionales, en particular la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en materia de defensa, y la Organización de las Naciones Unidas (ONU), de la cual argumentaba su ineficacia. Lo mismo puede decirse de reuniones multilaterales como el G7, G20, Asian-Pacific Economic Cooperation (APEC) y, desde luego, su notoria ausencia de aquellas donde se trataron asuntos transnacionales como las Conferencias de Partes sobre Cambio Climático (COP), fenómeno que él negaba.

Otro asunto que tocaba directamente a México era la seguridad en la frontera sur de Estados Unidos. Sabedor de que gran parte de su electorado se encontraba en los estados fronterizos con México (con la excepción de California), y tomando ventaja de la ola nativista y antiinmigrante en Estados Unidos (incluso en Europa), Trump desde su campaña y luego en la presidencia calificaba la inmigración indocumentada como una amenaza al país, estableciendo una línea dura que mantuvo en su administración, radicalizando su discurso y sus acciones que causaron mucho temor como una forma de disuasión migratoria. Asimismo, la descalificación hacia los migrantes ilegales, como los llamaba, era cotidiana, culpándolos de la violencia en las calles.

Otro aspecto importante fue la seguridad bilateral en materia de narcotráfico. Desde su campaña, Trump enfocó sus ataques hacia México argumentando que “enviaba lo peor hacia los Estados Unidos”, que la droga que venía desde México entraba por los principales puertos de acceso a Estados Unidos y que, para evitarlo, era necesario construir un muro en la frontera. Huelga decir que la relación bilateral se volvió muy inestable.

Con el anterior panorama en la relación México-Estados Unidos, AMLO tomó posesión de la presidencia de México. Como se ha visto, el panorama bilateral no resultaba particularmente promisorio, teniendo en cuenta el nacionalismo de ambos presidentes y su poca inclinación hacia los asuntos internacionales. Así, en su toma de posesión, AMLO mencionó que el respeto mutuo y la cooperación serían fundamentales para la relación bilateral. Lo anterior sugería que, con respecto a Trump, el nuevo presidente mexicano sería prudente y trataría de negociar con él algunos aspectos que de suyo afectaban a México, tales como la renegociación del TLCAN, la política migratoria y la política contra las drogas.

En cuanto al TLCAN, ya hemos mencionado que Trump lo había descalificado y había iniciado su renegociación con Canadá. Cuando López Obrador entra a la presidencia, se encuentra con un avance en la negociación y decide, de manera certera, unirse a la negociación y aceptar los términos del nuevo acuerdo que, en lo sustancial, representaban cambios importantes, pero no fundamentales en tres aspectos: se hicieron más estrictas las reglas de origen, se estipula que deben subir los salarios, sobre todo en la industria automotriz y la inclusión de la llamada “cláusula de revisión” (*sunset clause*, en inglés) que establece la revisión del acuerdo en el año 2026.

A pesar de la incertidumbre inicial, AMLO declara “que el país estará listo para poner en marcha el Tratado México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) el primero de julio, a la par que la nación vecina” (Jiménez & Urrutia, 2020).

Para julio de 2020, realiza una visita al presidente Donald Trump en Washington, D.C., siendo el primer viaje internacional del presidente mexicano.

En cuanto a la cuestión de seguridad, AMLO se enfrentó a un panorama difícil en virtud de la securitización que Trump hizo de la inmigración indocumentada. Lo anterior significó que la cuestión migratoria se viera como un asunto de seguridad nacional. Para contener los continuos flujos migratorios, Trump recurrió al chantaje con México. Vinculó la cuestión migratoria a los asuntos comerciales. Si algo se había logrado en la relación México-Estados Unidos había sido, sobre todo desde la firma del TLCAN, “compartimentalizar” los asuntos de la agenda bilateral, es decir, no mezclar temas de la agenda que pudieran contaminar la relación entre ellos. Al amenazar Trump con imponer aranceles a México si no accedía al control migratorio en sus fronteras de modo que no pasaran a Estados Unidos, esto contraviniendo lo establecido en el T-MEC, alteró la no compartimentalización de la agenda. México cedió. Algunos han denominado a esta circunstancia el “trabajo sucio” que el gobierno está haciendo a Estados Unidos en temas migratorios. El propio Trump declaró que, a este respecto, no había visto a “alguien ceder tan pronto” (El Financiero, 2022).

Para el año 2020, se presentaron al nuevo ciclo electoral de Estados Unidos el presidente Donald Trump para su reelección y, por el partido demócrata, el exvicepresidente de Barack Obama, Joseph Biden. Este último, hombre de gran experiencia política por su trayectoria como senador y vicepresidente, contrastaba (y aún lo hace) con el estilo más provocador de Donald Trump. Dado que el presidente López Obrador había dicho que Trump era “su amigo” y que había encontrado un *modus vivendi* con él, en el sentido de que, con relación a la migración hacia Estados Unidos, México en los hechos estaba haciendo las veces de tercer país, AMLO pareció inclinarse por la reelección de Trump. De hecho, el 8 de julio de 2020 y en plena campaña en ese país, el presidente López Obrador, teniendo como marco el nuevo acuerdo comercial T-MEC, hizo una visita a Trump a la Casa Blanca en plena pandemia, hecho que se tomó como un tácito apoyo a Trump (Krauze, 8 de julio de 2020). El presidente mexicano destacó el estilo “no intervencionista” de Trump y de “respeto”, a pesar de que éste había hecho declaraciones poco amistosas con relación a México en repetidas ocasiones.

Sin embargo, en noviembre de 2020, se celebraron las elecciones presidenciales en Estados Unidos y, como sabemos, el candidato triunfante fue Joseph Biden. En medio de un conflicto pos-eleccional muy intenso, de todos los líderes mundiales en felicitar al presidente electo, el presidente mexicano fue de los últimos en hacerlo, lo que no fue bien visto políticamente en Washington y presagiaba una relación difícil con el recién electo presidente. Treinta y ocho días después de la elección en Estados Unidos, el presidente mexicano envió una carta de felicitación al presidente Joseph Biden por su triunfo electoral, reconociendo así al nuevo presidente de Estados Unidos (Forbes, 15 de diciembre de 2020).

El anterior pasaje muestra la difícil relación del nuevo presidente de Estados Unidos con su homólogo mexicano. No podía ser más notorio el contraste. El estilo prudente y mesurado del presidente estadounidense está claramente diferenciado del estilo agresivamente confrontacionista de Trump, con el que AMLO encontró un cierto acomodo y entendimiento. Ahora, se abría un periodo de incertidumbre que presagiaba una etapa difícil en la ya de por sí compleja relación México-Estados Unidos.

Algunos asuntos sobresalen en la relación México-Estados Unidos durante la administración Biden, y son: en materia de seguridad, la crisis del fentanilo y todo aquello que envuelve el combate a los cárteles de la droga, así como el tráfico de armas, la cuestión migratoria y desencuentros diplomáticos entre los dos líderes, además de ciertas controversias en materia comercial.

En lo referente a la seguridad, el presidente López Obrador propuso al presidente Joseph Biden la creación de un grupo de trabajo para frenar el tráfico de armas. Para México, este asunto ha sido de la mayor prioridad debido al nivel de comercio ilícito que alcanzó de los años 2010 a 2012 la cifra de 213,000 armas, sobre todo de grueso calibre (Weigend, 2022) y que está fuertemente asociado al aumento de los niveles de violencia en este país. Consecuentemente, México desarrolló una estrategia legal y en 2021 demandó en los tribunales norteamericanos correspondientes a las armerías estadounidenses en el sentido de hacerlas responsables por la ola de violencia que se vivía en México. Aunque en un inicio la demanda fue rechazada, una Corte de Apelaciones falló a favor de México, por lo que las compañías de armas de fuego pueden ser demandadas, lo que significó una gran victoria para México (Camhaji, 2024).

Por otra parte, la captura y enjuiciamiento de líderes de los cárteles del crimen organizado ha sido un tema prioritario para Estados Unidos. Por ejemplo, el fracaso del llamado “culiacanazo” en la captura del Ovidio Guzmán López, hijo del “Chapo” Guzmán Loera, y líder de “los chapitos”, donde también se encuentran sus hermanos Iván Archibaldo y Alfredo, se enmendó posteriormente

con su captura definitiva. El hecho se realizó días antes de la Cumbre de América del Norte realizada el 9 de enero de 2023 en la Ciudad de México y fue vista como un gesto de buena voluntad del presidente mexicano hacia su homólogo estadounidense. Esta acción fue importante, ya que se considera que Iván Archibaldo y sus hermanos son los principales responsables de la crisis de fentanilo que cobró la vida de 100 000 personas en el año 2022 en Estados Unidos.

Lo anterior merece un apunte adicional, porque el presidente López Obrador ha sido renuente a admitir que en México se produzca esa droga sintética. Debido a la crisis mencionada, y lo cercano de los tiempos electorales en Estados Unidos, este tema se ha politizado en extremo, ya que su combate ha sido considerado de seguridad nacional y se ha responsabilizado a los cárteles de la droga mexicanos de su producción y distribución en ese país. Así, en su testimonio en el Congreso de Estados Unidos, la directora de la Agencia Anti Drogas (DEA), Anne Milgram, mencionó al respecto que “México produce fentanilo en masa” y que “necesita hacer más” para combatir a las organizaciones criminales que lucran con dicha droga (Camhaji, 2024). En una actitud bastante defensiva, AMLO negó varias veces que en México se produjera fentanilo, sin embargo, durante una entrevista para el programa “60 Minutes”, de la cadena americana CBS, AMLO aceptó que en México sí se produce fentanilo, aunque añadió que también Estados Unidos lo produce (Villa y Caña, 2024).

Para ir más allá en este punto y poder observar lo difícil que ha sido la relación con el presidente Biden, cabe recordar que el presidente de México se negó a asistir a la Cumbre de las Américas que tendría como sede Los Ángeles, cuyo anfitrión sería el presidente Biden, con el pretexto de que se tenía que invitar a todos los países del continente, incluyendo a Cuba, Venezuela y Nicaragua, condición desde luego inaceptable para Biden y que dejó muy mal parado a AMLO frente a la diplomacia norteamericana (López, 2022).

Otro tema concerniente a la relación bilateral, aunque anclado en el T-MEC, es el de las disputas comerciales y laborales en los términos de dicho tratado y que incluyen llamados a consultas de las partes, previas a los paneles respectivos, en temas como la prohibición del uso del maíz transgénico y la política energética de México que favorece a las empresas del Estado. Estas disputas se tendrán que solucionar en 2024, posterior a las elecciones en ambos países (Ávila, 2024).

Finalmente, hay tres temas que, aunque no son propios de la agenda “dura” bilateral, sí han sido importantes para la administración Biden: uno es el escaso apoyo que el gobierno de México ha dado a Ucrania en su guerra contra Rusia. Aunque México condenó en el Consejo de Seguridad y en la Asamblea General de la ONU la acción rusa, nuestro país ha sido más bien distante en referencia a ese conflicto.

El otro tema es el cambio climático en el que Estados Unidos no ve un socio confiable en México. La inasistencia de AMLO a la Cumbre de Glasgow en 2022 muestra el desdén del presidente sobre los temas de trascendencia global. En efecto, y específicamente en relación a la COP26, el presidente López Obrador comentó que “había que poner fin a la hipocresía de las grandes potencias” en relación al medio ambiente y defendió su programa de reforestación, que según, él, es el “más grande del mundo” (Deutsche Welle [DW], 4 de noviembre 2021).

Un comentario final merece el desdén presidencial sobre Canadá, cuya relación se ha desperdiciado por ambos países, hay que decirlo, pero más por México. Recientemente, el gobierno canadiense puso más restricciones de visado a los mexicanos, lo cual no fue bien recibido por el gobierno de México. Pero las relaciones se mantienen en un nivel por debajo de sus potencialidades, sobre todo con su vecino común.

### **América Latina**

La relación con América Latina fue la prioridad del gobierno de AMLO y esto quedó en claro desde el inicio del gobierno, sin embargo, esta relación terminó dominada por el problema de la migración irregular. El Plan de Desarrollo Integral que elaboró la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), encabezada en ese momento por la mexicana Alicia Bárcena, buscaba abordar las causas estructurales de la migración irregular con una perspectiva de desarrollo y de integración con la cooperación de México, Honduras, Guatemala y El Salvador (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], s.f.)

El cariz ideológico fue otro de los aspectos transversales en la relación con América Latina, llegando al grado de incluso romper con los principios a los que tanto se buscaba apegar el nuevo gobierno. El primer incidente se dio a raíz de la crisis política en Bolivia, que llevó a la renuncia del presidente Evo Morales ante acusaciones de haber cometido fraude en las elecciones de 2019. México ofreció asilo político al recién depuesto presidente, lo que generó una gran tensión con el gobierno que estaba en proceso de formación. Además, este incidente reforzó la postura que siempre ha mostrado AMLO en contra de la Organización de Estados Americanos (OEA), la cual había señalado las tácticas “deliberadas y maliciosas” de Evo Morales en las elecciones. México se involucra en el asunto al ofrecer asilo político al expresidente; la cantidad de recursos y la exposición mediática del traslado de Morales no tiene precedentes en la historia diplomática reciente.

Por otro lado, ante la crisis política interna en Perú, ocurrida en diciembre de 2022, AMLO no dudó en mostrar su respaldo al expresidente Pedro Castillo, quien fue acusado de intentar disolver el Congreso y convocar elecciones anticipadas, siendo destituido y detenido. Pronunciarse de esta manera viola el sentido más básico de la Doctrina Estrada, que establece: “que todos los países son iguales; deben respetar mutua y escrupulosamente sus instituciones, sus leyes y su soberanía; que ningún país debe intervenir en ninguna forma y por ningún motivo en los asuntos interiores de otro” (Memoria Política de México, s.f.).

La confrontación se tornó personal y trastocó los márgenes protocolarios, cuando AMLO se negó a entregar la presidencia *pro tempore* de la Alianza del Pacífico a la actual presidenta de Perú, Dina Boluarte. Durante la conferencia mañanera del 17 de febrero de 2023, el presidente afirmó que no entregaría la presidencia a un gobierno que él consideraba espurio, pues se estaría legitimando un golpe de estado, aunque aclaró que lo consultaría con el Grupo de Río.

En términos generales, la relación de México con América Latina durante este gobierno va por dos vías; por un lado está el apoyo incondicional, tácito o explícito, a los países regidos por gobiernos de izquierda, que si bien ha servido para intentar destrabar la crisis en Venezuela ofreciendo a nuestro país como sede para las pláticas entre la oposición y el gobierno de Maduro, también ha caído en la complicidad al guardar silencio ante las atrocidades y violaciones a los derechos humanos cometidas por el gobierno de Daniel Ortega en Nicaragua y de Miguel Díaz-Canel en Cuba. Por otro lado, está la abierta confrontación con la OEA, los señalamientos contra la institución se volvieron personales cuando se calificó a la administración de Luis Almagro, secretario general de dicha institución, como la peor en la historia de ese organismo y se ha extendido a otras instancias de la OEA como la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), a la que ha calificado de injerencista por los señalamientos que ha vertido respecto a las violaciones a los derechos humanos en las que ha incurrido el actual gobierno mexicano.

Con lo descrito, se reafirma la idea de que la política exterior de México en este sexenio no fue consistente, pues el tibio esfuerzo por proponer una nueva forma de asociación latinoamericana quedó en buenas intenciones y fue reemplazado por respuestas improvisadas y exabruptos a los acontecimientos políticos de la región.

## Europa

La relación con Europa se puede analizar en dos frentes; por una parte, está la modernización del Acuerdo Global con la Unión Europea cuya ratificación está pendiente y, por otro lado, puede verse en las relaciones bilaterales que también se caracterizan por declaraciones banales y poco diplomáticas vertidas para fortalecer la visión nacionalista del actual gobierno.

Así, tenemos, por ejemplo, las cartas enviadas al rey de España exigiendo una disculpa por las atrocidades cometidas en la época colonial y el comunicado lanzado sin el conocimiento de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) a la resolución del Parlamento Europeo, en la que se condena el acoso y amenaza a los periodistas y defensores de derechos humanos en México. El propio López Obrador confirmó que él redactó la respuesta donde se describe a los integrantes del Parlamento Europeo como “borregos a una estrategia reaccionaria y golpista del grupo corrupto que se opone a la Cuarta Transformación” (Presidencia de la República, 2022).

En cuanto a la relación con la Unión Europea, puede recuperarse la negociación del Acuerdo Global que incluye la relación comercial, el diálogo político y la cooperación, el cual se concluyó en 2020; sin embargo, la ratificación de dicho documento aún está pendiente por una serie de cuestiones técnicas, ya que la Unión Europea decidió comenzar a separar los temas de los acuerdos, a lo que México se opone. Quizá lo que está detrás de este retraso en la ratificación sea una discrepancia en los valores ideológicos que llevaron originalmente a la firma del acuerdo y que está en vigor desde el año 2000.

El actual gobierno de México ha sido muy enfático en recuperar y aumentar su influencia en sectores estratégicos de la economía y eso no coincide con la visión liberal que priva en Europa. Tampoco coincide el empeño de los europeos hacia la transición a las energías limpias con el renovado interés de AMLO por seguir invirtiendo en energías fósiles. La ventana de oportunidad para ratificar el acuerdo se ha cerrado, ya que, tanto para México como para la Unión Europea, el 2024 es año de elecciones.

### El papel de la cancillería

Aunque AMLO ha criticado e incluso se ha pronunciado en contra de muchas de las iniciativas y acciones de la SRE, el margen de maniobra que tuvo la cancillería fue aceptable e incluso llegó a ser la entidad gubernamental protagónica para el manejo de la pandemia con Marcelo Ebrard como secretario del ramo.

En el ámbito de la participación de México en la ONU, podría decirse, sin embargo, que es de claroscuros. Por un lado, está la incongruencia del presidente de presentar ante el organismo encargado de los temas de seguridad y paz mundial, el Consejo de Seguridad de la ONU, la propuesta de un “Plan Mundial de Fraternidad y Bienestar” para garantizar el derecho a una vida digna a 750 millones de personas que sobreviven con menos de dos dólares diarios. Esta podría calificarse como oportunidad desperdiciada, ya que la propuesta no tuvo una respuesta favorable por haberse presentado en la tribuna equivocada, incluso algunos de los miembros permanentes criticaron la participación de México y otros se opusieron a la propuesta como el caso de China (Expansión, 2021).

Otro aspecto cuestionable de la relación de México con la ONU fue buscando aprovechar los diversos mecanismos que esta organización ofrece, aunque en la mayoría de los casos los resultados de estas colaboraciones fueron un fracaso. A este respecto cabe recordar que en dos ocasiones se recurrió a la UNOPS (Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos) en 2020 para gestionar los contratos internacionales para abastecer de medicamentos a México, y en 2021 para la

licitación y venta del avión presidencial. En ambos casos, los acuerdos de cooperación se cerraron sin haber alcanzado los objetivos establecidos.

De entre muchas iniciativas que México promovió en la ONU bajo este gobierno, destaca la propuesta presentada por Marcelo Ebrard en la Asamblea General al respecto del conflicto en Ucrania. Retomando lo dicho por AMLO en su discurso durante la celebración de la independencia de México en 2022, el canciller propuso durante la Asamblea 76 de las Naciones Unidas: “La iniciativa constaría de un alto al fuego de cinco años entre Rusia y Ucrania, además de la creación de una mesa de negociación entre los presidentes de ambas naciones, Vladimir Putin y Volodimir Zelenski, el primer ministro de la India, Narendra Modi, el Papa Francisco y el secretario de la ONU, António Guterres” (Urrejola, 2022).

La idea estaba lejos de ser viable, ya que no contó con el trabajo previo de sondeo y acercamiento diplomático hacia los países mencionados ni tampoco se buscó el apoyo de otros países, por ejemplo, en América Latina para respaldar la iniciativa. La respuesta por parte del gobierno de Ucrania fue de completo rechazo y señaló que la iniciativa parecía más un instrumento para favorecer la propia imagen de AMLO (Podolyak, 2022).

La tendencia de este gobierno a dar un papel preponderante a las fuerzas armadas también se ve reflejada en la relación con la ONU. En una acción de continuidad con la política establecida en el gobierno de Peña Nieto, que en 2014 anunció que México comenzaría a participar en las operaciones de mantenimiento de la paz (OMP) con efectivos militares, el nuevo gobierno estableció el Centro de Entrenamiento Conjunto de Operaciones de Paz de México (CECOPAM), “con el propósito de capacitar a personal civil y militar mexicano y del extranjero para garantizar su mejor desempeño en las operaciones de mantenimiento de la paz (OMPS) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU)” (Rosas, 2020).

Una de las iniciativas más audaces, aunque menos eficaces de AMLO con respecto a los organismos internacionales, se dio en julio de 2021, cuando propuso sustituir a la OEA: “la propuesta es, ni más ni menos, que construir algo semejante a la Unión Europea, pero apegado a nuestra historia, a nuestra realidad y a nuestras identidades. En ese espíritu, no debe descartarse la sustitución de la OEA por un organismo verdaderamente autónomo, no lacayo de nadie, sino mediador a petición y aceptación de las partes en conflicto, en asuntos de derechos humanos y de democracia” (AMLO, 2021).

Aunque la idea no ha recibido respaldo, sí marcó una relación de mucha tensión cuyo punto más álgido ocurrió en junio de 2023, cuando la representante de México en la OEA, Luz Elena Baños, contraviniendo toda postura diplomática, se opuso a gritos y con insultos a una resolución para aumentar las aportaciones de los países miembros de la organización.

Poco más se puede decir de la participación de México en otros organismos internacionales, ya que el presidente no estuvo presente en las diversas cumbres que ocurrieron a lo largo del sexenio. No sólo se abstuvo de asistir a las reuniones del G20, tampoco fue a la reunión de la Alianza del Pacífico, realizada en Perú en 2019, ni a la Cumbre de las Américas en Los Ángeles.

En términos del multilateralismo, sin embargo, vale la pena destacar que, durante la pandemia, el canciller Marcelo Ebrard ocupó un lugar preponderante, ya que fue a través de él como se gestionó la colaboración de México en el desarrollo de las vacunas contra la COVID-19, por medio de la iniciativa multilateral COVAX, al tiempo que fue el encargado de conseguir los suministros para la inmunización inicial para la población en México.

Como se ha comentado líneas arriba, para el presidente López Obrador la política exterior no ha sido prioridad y se ha conducido de manera reactiva, es decir, no responde a una concepción estratégica en su diseño e implementación basada en los intereses geopolíticos, económicos, co-

merciales y culturales que México posee en diversas partes del mundo. Así, México ha seguido una línea pasiva y poco o nada efectiva en foros multilaterales.

El presidente de México, haciendo uso de su foro matutino, ha comentado sobre asuntos de política exterior que han tensado innecesariamente las relaciones con países como España, Canadá, Estados Unidos, Argentina, China, entre otros, muchas veces con claros visos intervencionistas, violando el artículo 89, párrafo X de nuestra Constitución Política, mismo que le impone al presidente mexicano una conducta a seguir.

En particular, la Doctrina Estrada dicta que el presidente deba de ser cuidadoso al opinar sobre los asuntos internos de otros países, so riesgo de provocar crisis diplomáticas como la reciente, cuando Ecuador allanó la embajada de México en ese país violando el derecho internacional y la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas. Sin embargo, se debe aclarar que esta acción fue como respuesta al otorgamiento de asilo diplomático que el gobierno mexicano ofreció al exvicepresidente ecuatoriano Jorge Glas, quien ya había sido acusado y sentenciado por actos de corrupción por la justicia ecuatoriana. Este hecho provocó que ambas partes llevaran esta controversia a la Corte Internacional de Justicia en La Haya para su resolución en términos del derecho internacional.

Finalmente, podríamos decir que AMLO ha llevado una política exterior casuística, poco articulada y rijosa, es decir, no responde a una estrategia definida que refleje los intereses de México en el mundo, y sí evidencia un manejo desaseado y poco profesional que ha tirado por la borda el buen nombre de México en sus relaciones internacionales.

#### Referencias

- Ávila, J. (5 de febrero de 2024). Las disputas del T-MEC que se esperan para 2024. *Expansión*. [https://expansion.mx/economia/2024/02/05/t-mec-2024-mexico-estados-unidos?utm\\_source=internal&utm\\_medium=branded&\\_gl=1\\*10jpv4\\*\\_ga\\*MTM0Nz3MDU1Mi4xNzA3ODU1NDEEx\\*\\_ga\\_WKM7D8YNLE\\*MTcxMjcwMTU0Ny4yLjAuMTcxMjcwMTU0Ny42MC4wLjA](https://expansion.mx/economia/2024/02/05/t-mec-2024-mexico-estados-unidos?utm_source=internal&utm_medium=branded&_gl=1*10jpv4*_ga*MTM0Nz3MDU1Mi4xNzA3ODU1NDEEx*_ga_WKM7D8YNLE*MTcxMjcwMTU0Ny4yLjAuMTcxMjcwMTU0Ny42MC4wLjA)
- Camhaji, E. (4 de agosto de 2021). México abandera un nuevo orden latinoamericano. *El País*. <https://elpais.com/mexico/2021-08-04/mexico-abandera-un-nuevo-orden-latinoamericano.html>
- Camhaji, E. (25 de febrero de 2024). Escándalos, filtraciones y juegos de poder: la turbulenta relación de la DEA con México y López Obrador. *El País*. <https://elpais.com/mexico/2024-02-25/escandalos-filtraciones-y-juegos-de-poder-la-turbulenta-relacion-entre-la-dea-y-lopez-obrador.html>
- Comisión Económica para América Latina CEPAL (s.f.) Acerca del Plan de Desarrollo Integral. <https://www.cepal.org/es/acerca-plan-desarrollo-integral>
- Deutsche Welle [DW] (4 de noviembre de 2021). Basta de hipocresía; dice presidente mexicano sobre la COP26. <https://www.dw.com/es/basta-de-hipocresia-dice-presidente-de-mexico-sobre-la-cop26/a-59715458>
- El Economista (20 de mayo de 2021). La UNOPS ayudará a López Obrador a buscar nuevo dueño para el avión presidencial. <https://www.economista.com.mx/politica/La-UNOPS-brazo-de-la-ONU-especializado-en-logistica-ayudara-a-Lopez-Obrador-a-buscar-nuevo-dueno-para-el-avion-presidencial-20210519-0110.html>
- El Financiero (24 de abril de 2022). Trump asegura que puso soldados 'gratis' en México y 'dobló' al gobierno de AMLO. <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2022/04/24/trump-asegura-que-puso-soldados-gratis-en-mexico-y-doblo-al-gobierno-de-amlo/>
- El Universal (6 de julio de 2018). AMLO mueve piezas: cambia a Vasconcelos por Ebrard. <https://www.eluniversal.com.mx/elecciones-2018/amlo-mueve-piezas-cambia-vasconcelos-por-ebard/>
- Expansión (10 de noviembre de 2021). ¿Por qué varios países criticaron la propuesta de AMLO en la ONU? <https://expansion.mx/mundo/2021/11/10/rusia-desestima-amlo-consejo-seguridad-onu>

- Forbes (20 de mayo de 2018). Debate presidencial | Trump, el gran peso político a combatir. <https://www.forbes.com.mx/debate-presidencial-trump/>
- <https://letraslibres.com/politica/la-mejor-politica-exterior-es-la-alianza-para-el-progreso/>
- Forbes (2 de diciembre de 2018). Gobierno de AMLO da inicio a política exterior con plan para Triángulo Norte. <https://www.forbes.com.mx/gobierno-de-amlo-da-inicio-a-politica-exterior-con-plan-para-triangulo-norte/>
- Forbes (15 de diciembre de 2020). AMLO felicita a Biden 38 días después de la proyección de su victoria. <https://www.forbes.com.mx/politica-amlo-felicita-biden-victoria/>
- Jiménez, N. & Urrutia, A. (28 de abril de 2020). México, listo para poner en marcha el T-MEC el primero de julio: AMLO. *La Jornada*. <https://www.lajornada.com.mx/2020/04/28/mexico-listo-para-poner-en-marcha-el-t-mec-el-primero-de-julio-amlo/>
- Krauze, L. (8 de julio de 2020). La diplomacia de subordinación de AMLO en la Casa Blanca. *The Washington Post*. <https://www.washingtonpost.com/es/post-opinion/2020/07/08/la-diplomacia-de-subordinacion-de-amlo-en-la-casa-blanca/>
- López Obrador, A.M. (5 de julio de 2018). Propone AMLO a Ebrard como próximo titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores. <https://lopezobrador.org.mx/temas/hector-vasconcelos/>
- López Obrador, A.M. (24 de julio de 2021). Discurso del presidente Andrés Manuel López Obrador en el 238 Aniversario del Natalicio de Simón Bolívar, desde el Castillo de Chapultepec. <https://lopezobrador.org.mx/2021/07/24/discurso-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-en-el-238-aniversario-del-natalicio-de-simon-bolivar-desde-el-castillo-de-chapultepec/>
- López Obrador, A.M. (6 de junio de 2022). AMLO decide que no acudirá a la Cumbre de las Américas. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/es/2022/06/06/espanol/amlo-cumbre-de-las-americas.html#:~:text=%E2%80%9CNo%20puede%20haber%20Cumbre%20de,las%20naciones%20y%20a%20sus%20pueblos%E2%80%9D>
- Memoria Política de México (s.f.). *La Doctrina Carranza 1918*. Instituto Nacional de Estudios Políticos. A.C. <https://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/6Revolucion/1918-DocCarranza.html>
- Presidencia de la República (12 de julio de 2019). Plan Nacional de Desarrollo. Diario Oficial de la Federación (DOF). [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019#gsc.tab=0)
- Presidencia de la República (10 de marzo de 2022). Comunicado del gobierno de la República al Parlamento Europeo. <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/comunicado-del-gobierno-de-la-republica-al-parlamento-europeo?state=published>
- Presidencia de la República (17 de febrero de 2023). Conferencia de prensa del presidente Andrés Manuel López Obrador del 17 de febrero de 2023. Gobierno de México. <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/version-estenografica-conferencia-de-prensa-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-del-17-de-febrero-de-2023>
- Podolyak, M. (17 de septiembre de 2022). "Peacemakers" who use war as a topic for their own PR are causing only surprise. [Tweet] <https://n9.cl/5hibg>
- Rosas, C. (20 de enero de 2020). México, el CECOPAM y las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas. América Latina en Movimiento (ALAI). <https://www.alainet.org/es/articulo/204305?language=en>
- Urrejola, J. (22 de septiembre de 2022). Propuesta de paz de México es "loable", pero no factible, Deutsche Welle [DW]. <https://www.dw.com/es/ucrania-la-propuesta-de-paz-del-gobierno-mexicano-es-loable-pero-no-factible/a-63211760>
- Villa y Caña, P. (24 de marzo de 2024). AMLO acepta por primera vez que fentanilo se produce en México en entrevista con "60 Minutes". *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/amlo-acepta-por-primera-vez-que-fentanilo-se-produce-en-mexico-en-entrevista-con-60-minutes/>
- Weigend, E. (17 de enero de 2022). De Estados Unidos para México: repercusiones del tráfico ilegal de armas. *Nexos*. <https://seguridad.nexos.com.mx/de-estados-unidos-para-mexico-repercusiones-del-trafico-ilegal-de-armas/>

## LA 4T ANTE LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL EN MÉXICO (2018-2024). ¿OPCIONES A UN CALLEJÓN SIN SALIDA?

Guillermo Yrizar Barbosa, Elena Ayala Galí

El objetivo de este trabajo es ofrecer un balance general enfocado en las políticas, discursos y acciones gubernamentales más relevantes ejecutadas o asociadas directamente al fenómeno de la migración internacional en México durante la presidencia de Andrés Manuel López Obrador, desde los inicios de su sexenio a finales de 2018 y hasta algunos de sus últimos meses en 2024. Por ahora no hacemos referencia a otras dinámicas o flujos de creciente relevancia e interés local, nacional e internacional, como pueden ser las migraciones internas, incluyendo el desplazamiento forzado interno en estados como Chiapas, Guerrero, Puebla, Ciudad de México, Chihuahua o Tamaulipas. Nuestro análisis sobre la 4T ante la migración internacional en México considera una de las preguntas que durante los últimos cuatro años se ha formulado de manera recurrente en espacios de la sociedad civil y la academia, como es la Red Jesuita con Migrantes (2023) en México, Centroamérica y Norteamérica: ¿Nos encontramos ante un callejón sin salida?

Por callejón sin salida se entiende el contexto de los cientos de miles o millones de personas en movilidad humana transnacional que experimentan altos niveles de vulnerabilidad, invisibilidad, marginación, criminalización o exclusión. Las paredes o muros de ese callejón sin salida se integran por políticas que enfatizan o priorizan la seguridad nacional por encima de los derechos humanos y la dignidad de las personas migrantes y de sus familias donde quiera que se encuentren. Esas paredes y muros no pueden describirse únicamente como aquellas áreas geográficas inhóspitas o distantes por donde los flujos son orillados, clandestinamente, a franquear cercas, alambres, cámaras o sensores de vigilancia impuestos por los estados; por territorios incluso controlados o gestionados por integrantes del crimen organizado. Los más nuevos y peligrosos muros y paredes del callejón migratorio sin salida pueden teñirse de verde olivo, de azul oscuro, negro o blanco, debido a la creciente presencia de cuerpos de seguridad, de militares y policías que buscan disuadir, o bien lucrar con personas descartadas que pretenden mejores oportunidades de vida en un país distinto al que nacieron.

Una búsqueda de opciones al callejón sin salida de las migraciones internacionales que ofrecemos, se inicia con un análisis de la realidad mexicana a partir de dos apartados que aquí presentamos. Primero, nos enfocamos en la salida y regreso de las y los mexicanos en el sistema migratorio México-Estados Unidos. Planteamos y cuestionamos la idea de una heroicidad transnacional en el discurso presidencial y las acciones de la 4T, pues se ensalzan los números récord de remesas que se registran cada trimestre y que podrían no estar bien correspondidos en términos presupues-

tales hacia la diáspora mexicana en Estados Unidos. En segundo lugar, presentamos lo que atañe al tránsito migratorio procedente sobre todo de países centroamericanos, con especial atención a los perfiles de personas solicitantes de asilo o refugio en México. Más allá de enfocarnos en las grandes tragedias asociadas a la política de contención y militarización mexicana que explican el trágico incendio de 2023 en Ciudad Juárez (donde 40 personas perdieron la vida) u otros casos de secuestros y accidentes carreteros (como el tráiler abandonado en San Antonio, donde murieron personas asfixiadas, o volcaduras mortales en el Sur de México), nos interesa explicar el cambio de política a finales de 2018 y vislumbrar las alternativas u opciones ante una potencial y casi inminente llegada del “segundo piso” de la 4T.

### I. Emigración y retornos: ¿heroicidad transnacional?<sup>1</sup>

En el discurso de toma de protesta como presidente de México ante el Congreso de la Unión del 1 de diciembre de 2018, Andrés Manuel López Obrador hizo al menos cinco referencias directas asociadas a la migración internacional. La primera derivó de una crítica a la “política económica aplicada durante el periodo neoliberal”, al decir que una mayoría de la población mexicana se había visto orillada “a emigrar masivamente del territorio nacional”. La segunda fue muy similar al argumentar que “durante el periodo neoliberal nos convertimos en el segundo país del mundo con mayor migración” y señalar que “viven y trabajan en Estados Unidos, 24 millones de mexicanos”. Este último dato un tanto impreciso, pues desde hace más de una década, la población de personas nacidas en México que residen en Estados Unidos ha fluctuado entre los 10 y 12 millones (la mitad de esas personas con alta vulnerabilidad al no tener documentos migratorios válidos), y dado que el estimado poblacional para la segunda o tercera generación inmigrante en el mercado laboral es más difícil de determinar.

La tercera referencia a lo migratorio en la toma de protesta de AMLO ha sido su mantra ante el fenómeno migratorio, en particular hacia las migraciones clandestinas que cruzan fronteras de manera no autorizada, o bien hacia quienes integran los desplazamientos más forzados como ocurre, sobre todo, en el caso de quienes solicitan asilo, refugio o hacia quienes requieren protección internacional y ayuda humanitaria de emergencia. Así, luego de señalar que su gobierno impulsaría “proyectos productivos con inversión pública y privada nacional y extranjera” con la intención de formar “cortinas de desarrollo de sur a norte” para “retener a los mexicanos en su lugar de origen”, AMLO expresó su deseo de que la migración fuera una opción: “Queremos que la migración sea optativa, no obligatoria. Vamos a lograr que los mexicanos tengan trabajo, prosperen y sean felices donde nacieron, donde están sus familiares, sus costumbres y sus culturas.” Podría incluso decirse que su propuesta de cooperación internacional a través de los programas o proyectos Sembrado Vida y Jóvenes Construyendo el Futuro en países de Centroamérica (ver PNUD, 2022) responden a esa visión.

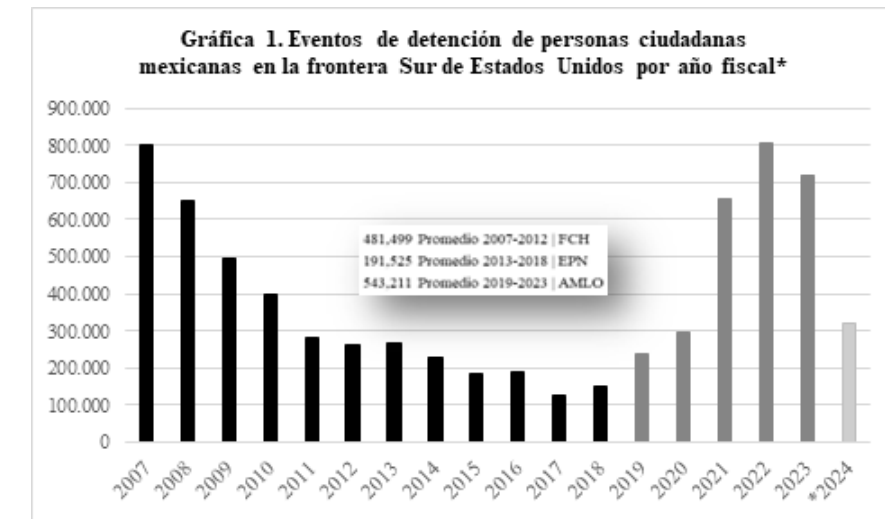
Una cuarta mención al fenómeno fue antecedida por referencias a la política exterior de la nueva administración. En 2018, AMLO proyectó una política exterior apegada a “principios constitucionales de no intervención, autodeterminación de los pueblos, solución pacífica de las controversias y cooperación para el desarrollo.” Considerando las ausencias del presidente estadounidense Donald Trump y del primer ministro canadiense Justin Trudeau, pero ante la presencia de los entonces mandatarios de Guatemala (Jimmy Morales), Honduras (Juan Orlando Hernández), República Dominicana (Danilo Méndez), Haití (Jovenel Moïse), Colombia (Iván Duque), Venezuela (Nicolás Maduro), Ecuador (Lenín Moreno), Bolivia (Evo Morales) y Perú (Martín Vizcarra), López Obrador hizo referencias directas a quienes sí estaban en su ceremonia representando a sus socios en Nor-

teamérica (vicepresidente Mike Pence e Ivanka Trump) en relación a “estar hablando para ir más allá del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y lograr un acuerdo de inversión entre empresas y gobiernos de las tres naciones”. Lo anterior con la intención de “impulsar el desarrollo de los países centroamericanos y a México”, para “enfrentar de esta forma, y no con medidas coercitivas, el fenómeno migratorio.” De manera que, una vez más, sus programas de cooperación en Centroamérica tienen su génesis y asidero en lo que podría denominarse la política exterior de la 4T.

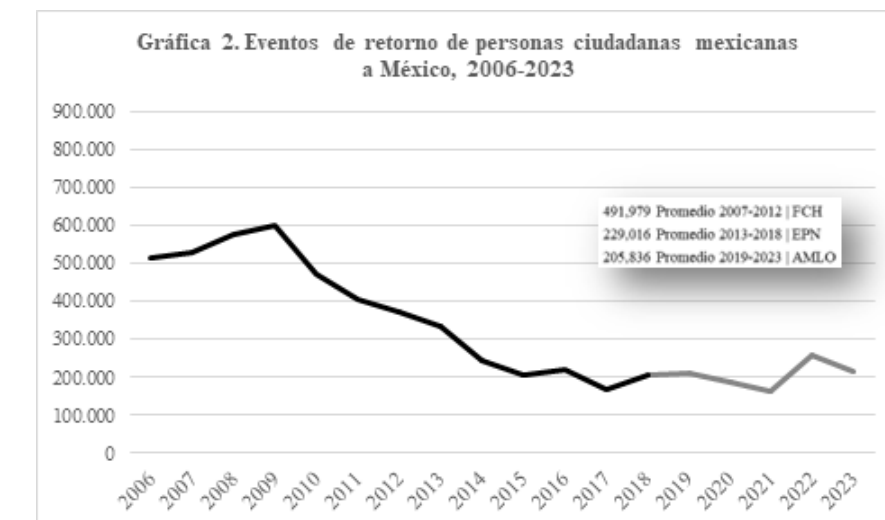
La quinta y última referencia corresponde a la idea de “heroicidad transnacional”, misma que se materializa en la (más reciente) cifra récord de 16 mil 852 millones de dólares en remesas registradas por el Banco de México para el trimestre julio-septiembre de 2023. El presidente López Obrador aseguró en su acto de investidura que el pueblo mexicano “no es flojo, no es perezoso, no es indolente, por el contrario, es de las sociedades más trabajadoras del mundo”, para posteriormente poner como ejemplo a “nuestros paisanos migrantes que por necesidad han ido a ganarse la vida a Estados Unidos y ahora están enviando a sus familiares 30 mil millones de dólares anuales”. Ya desde la administración de Vicente Fox (2000-2006), la heroicidad transnacional de las y los mexicanos en Estados Unidos había sido documentada y analizada como un importante cambio del discurso político y social en México (ver Durand, 2005; Marchand, 2008; Bada, 2016). Lo interesante de esta última referencia de AMLO es que previamente, en campaña, había justamente criticado a sus predecesores por ensalzar una cifra que al mismo tiempo puede representar un desafío económico o hasta un “fracaso”.<sup>2</sup> El 15 de julio de 2022, desde su cuenta en X (antes Twitter) y luego de una gira de trabajo en Washington que incluyó un encuentro con Joe Biden, el presidente mexicano manifestó: “Siempre defenderemos a nuestros hermanos migrantes, héroes y heroínas vivientes.”<sup>3</sup> Sin embargo, como lo mostramos a continuación, existen más datos y estadísticas oficiales que no favorecen o pueden interpretarse de diferentes maneras frente al discurso presidencial.

Bajo la 4T se ha registrado el mayor número de eventos de detención migratoria de mexicanos y mexicanas tratando de cruzar de manera clandestina la frontera sur de Estados Unidos. El promedio anual de detenciones de personas ciudadanas mexicanas reportado por las autoridades migratorias estadounidenses entre los años fiscales 2019 y 2023 (periodo más próximo a la administración de López Obrador, sin contar meses que correspondan a 2024) es el más alto registrado, en comparación con 2013-2018 (periodo más cercano a presidencia de Enrique Peña Nieto) y 2007-2012 (periodo con mayor correspondencia al sexenio de Felipe Calderón Hinojosa). Como lo muestra la gráfica 1, luego de que 2017 fuera el año con el menor número de eventos de detención registrado en una década (casi 128 mil), 2023 es un año récord en cuanto a detención de personas ciudadanas mexicanas en la frontera estadounidense con 800 mil eventos.

La heroicidad también se hizo presente en la nueva difusión que la 4T utiliza para promover el Programa Paisano, creado desde 1989. Bajo el reformulado “Programa Héroes Paisanos” que lidera el Instituto Nacional de Migración (INM), como una estrategia gubernamental de colaboración entre gobierno federal, gobiernos estatales y municipales, se brinda principalmente atención a las y los migrantes mexicanos que regresan al país o transitan en el norte de México, pero también en aeropuertos y otras vías principales de comunicación. Como lo muestra la gráfica 2, durante el periodo que más corresponde con el de la 4T, se ha observado el promedio anual más bajo de retornos forzados (repatriaciones o devoluciones).



\*Nota, el año fiscal 2024 incluye únicamente los meses de octubre a febrero. Fuente: Elaboración propia a partir de CBP, DHS. <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/southwest-land-border-encounters>



Fuente: Elaboración propia a partir de INM.

Si bien dentro del renombrado “Programa Héroes Paisanos” se han impulsado nuevas prácticas interinstitucionales o mecanismos para denunciar abusos de autoridades en México, la falta de transparencia o información específica hace muy difícil identificar sus cambios presupuestales durante la 4T. Esto a diferencia de lo que ocurren con las políticas para las y los mexicanos que residen en Estados Unidos. A inicios del 2020, el expresidente de El Colegio de la Frontera Norte (centro público de investigación), Jorge Santibáñez, cuestionó el presupuesto federal asignado a la comunidad mexicana inmigrante en el exterior.<sup>4</sup> En ese momento señalaba que los 564 millones de pesos de 2019 y los 579 millones de 2020 destinados a “Atención, protección, servicios y asistencia consultar”, así como los 58 y 59 millones para esos mismos años que fueron asignados al Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME), significaban un incremento “ridículo, inercial y no podría representar un cambio sustancial en la política del gobierno de AMLO hacia los mexicanos en el exterior, particularmente hacia los que viven en Estados Unidos.” Para los años más recientes,

como se muestra en el cuadro 1, encontramos tres montos inferiores a los de 564 millones de pesos de 2019 (en 2021 con 510 millones, 2023 con 490 millones, 2024 con 557 millones) y nada más uno superior en 2022 (664 millones), aunque todos esos montos durante la 4T han sido inferiores a lo registrado en 2018 (836 millones, el más alto registrado en diez años). Cabe destacar que, desde 2015, con casi 83 millones de pesos, el presupuesto del IME (que es parte del rubro más amplio de atención, protección, servicios y asistencia consultar o equivalente) se ha ido reduciendo en más de 20 millones, rondando casi los 60 millones en 2024.

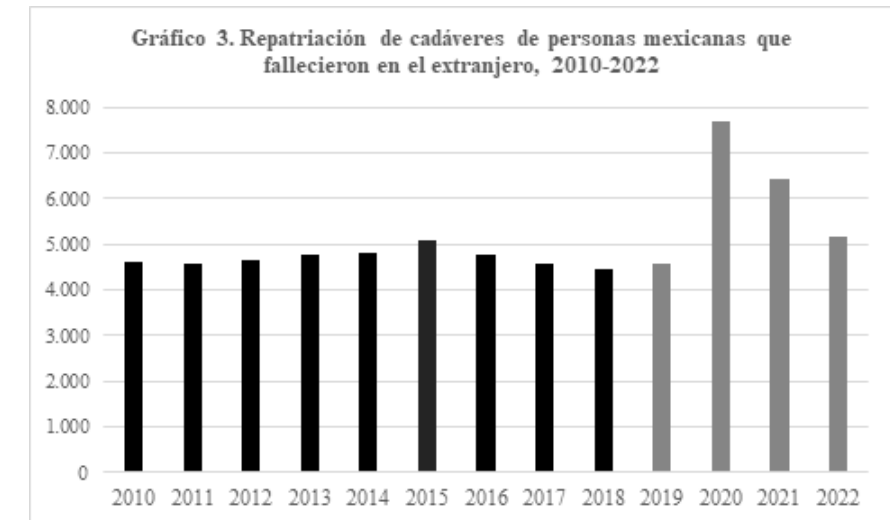
Cuadro 1. Presupuestos y Proyectos de Egresos de la Federación para apoyo gubernamental a las y los mexicanos en otros países, 2015-2024 (en pesos)

Año	Atención, protección, servicios y asistencia consultar	Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME)*
2015	462,186,278	82,951,454
2016	468,976,630	73,407,533
2017	546,405,108	77,004,470
2018	836,434,369	72,195,221
2019	564,035,891	58,761,400
2020	579,294,740	59,618,083
2021	510,045,491	51,414,626
2022	664,894,002	52,816,459
2023	490,217,148	55,587,120
2024	557,728,121	58,703,766

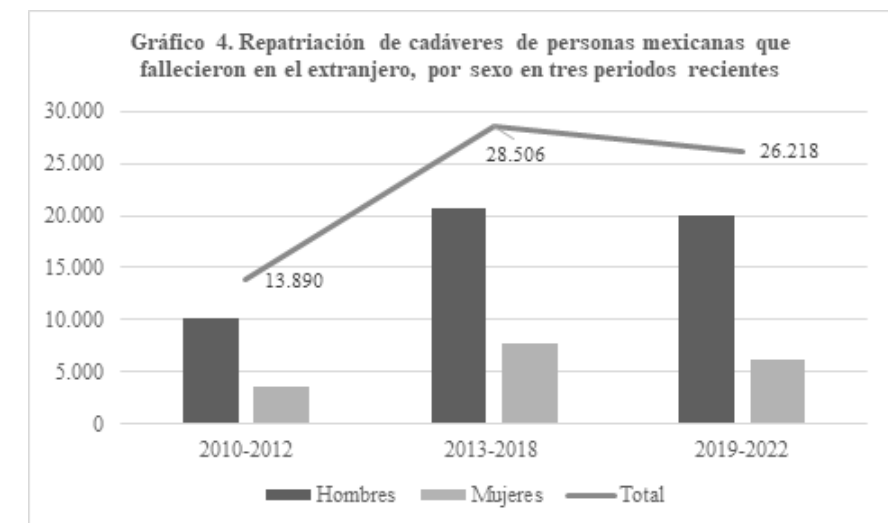
\*Nota: El presupuesto del IME deriva o es parte del rubro “Atención, protección, servicios y asistencia consultar”. Cerca del 98% de la comunidad mexicana que vive en otro país está en Estados Unidos.

Fuente: Elaboración propia a partir de SHCP.

Desde nuestra óptica, resulta preocupante que el presupuesto gubernamental de apoyo federal a las diásporas mexicanas en Estados Unidos se redujera en los primeros años de la pandemia por COVID-19 (2020 y 2021). Sobre todo, preocupa a la luz de los mismos datos oficiales de la cancillería mexicana que nos muestran números récord en la repatriación de cadáveres de connacionales que fallecieron en el exterior en años claves (gráficas 3 y 4). Como no se había registrado desde al menos 2010, en 2020 y 2021 fueron repatriados los restos mortales de 7,704 y 6,449 personas mexicanas respectivamente. Resulta algo desconcertante que cuando en 2022 se registra una reducción en el número de repatriaciones de cadáveres, a poco más de 5 mil, aumente el presupuesto para atender a las heroínas y héroes paisanos. Incluso llama la atención que el promedio mensual estimado de repatriación de mujeres mexicanas que fallecieron en el extranjero ha sido más alto en el periodo 2019-2023, aproximadamente 115 repatriaciones de mujeres mexicanas por mes, que en los otros dos (2013-2018 y 2010-2012) correspondientes a otras administraciones (108 y 101 repatriaciones de mujeres mexicanas respectivamente). Para los años y meses más próximos a la administración de la 4T, a partir de los datos disponibles, estimamos el número de repatriaciones anuales y mensuales más altos en comparación con los otros dos periodos. Entre 2019 y 2023 mensualmente se repatriaron 486 cadáveres,<sup>5</sup> y hasta 2022 anualmente el cálculo es de 5,969.



Fuente: Elaboración propia a partir de SRE.



Fuente: Elaboración propia a partir de SRE.

Antes de pasar a nuestra revisión sobre el tránsito migratorio irregular, el asilo y el refugio, así como también revisar el presupuesto federal destinado a las instituciones públicas y programas que ejecutan la política inmigración en México, nos referimos a dos tipos de visados estadounidenses que podrían considerar opciones de política que han ofrecido cierta circularidad migratoria en Norteamérica. Por un lado, se encuentran las visas TN o para “Profesionales Temporales del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) de México y Canadá” y, por otro, las visas para empleo temporal agrícola conocidas como H2A. De acuerdo con un informe del Instituto Bakker en la Universidad de Rice (Texas), de 2010 a 2022 el número de visas TN a personas profesionistas mexicanas creció en 884%, de aproximadamente 3,300 a 33,300 visados (Payan & Rodríguez-Sánchez, 2023). Respecto a las visas H2A, según cálculos del Consejo Nacional de Empresarios Agrícolas (National Council of Agricultural Employers), en Estados Unidos la emisión



de éstas han crecido sostenidamente de 89,200 en 2014 a 311,200 en 2023, siendo 91% de quienes la reciben trabajadores de México (284 mil).<sup>6</sup> No sabemos hasta qué punto la cancillería mexicana ha negociado “tras bambalinas” (o no) estos dos tipos de visado que favorecen la circularidad en la región, sobre todo si ha sido a cambio de detener y expulsar migrantes en tránsito por México en años recientes, que además se realizan en condiciones de maltrato y violencia.

## II. Tránsito, refugio, asilo: de puertas abiertas a puertas cerradas

La dimensión del tránsito migratorio internacional, en particular considerando los perfiles de quienes integran a los flujos migratorios irregularizados (como las caravanas de Centroamérica), junto con los casos de quienes solicitan asilo y refugio en México, requieren una revisión pormenorizada durante el sexenio de AMLO. En este apartado hemos optado por comenzar detallando la información presupuestal disponible para tres instancias claves: 1) el Instituto Nacional de Migración (INM), 2) la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), y 3) la Coordinación para la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur. El cuadro 2 nos muestra cómo cada año, desde 2019 a 2024, el presupuesto del INM subió, aunque este último año quedó un tanto por debajo del asignado en 2015. El cuadro también muestra que en 2021, el presupuesto de la COMAR (40.5 millones) tendría que multiplicarse por cuatro para acercarse al presupuesto del INM en 2022 (que en diez años fluctuó entre 1,300 millones y 1,900 millones de pesos). Llama además la atención que el presupuesto de la Coordinación para la Atención de la Migración en la Frontera Sur, creada en 2015 bajo sexenio de Enrique Peña Nieto (EPN), se haya ido reduciendo, pero aun así sea mayor que el de COMAR.

Bajo la 4T y hasta el momento de escribir estas líneas (primer trimestre del 2024), únicamente dos personas han ocupado el cargo de comisionado del INM. Es decir, dos funcionarios han sido la autoridad responsable de la instancia federal más importante a cargo de la gestión migratoria y de fronteras en México, lo que indica cierta estabilidad a lo largo del sexenio. Estas dos personas representan el epítome de una política hacia el tránsito migratorio y el creciente número de solicitantes de asilo o refugio en territorio mexicano que fue de puertas abiertas a puertas cerradas (incluso, trágicamente bajo fuego): Tonatiuh Guillén, un académico en ciencias sociales que fue presidente de El Colegio de la Frontera Norte, y Francisco Garduño, político y administrador público miembro fundador de Morena, cuya encomienda previa estaba a cargo del Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Reinserción Social de la Secretaría de Seguridad Pública. Guillén renuncia por motivos personales al INM el 14 de 2019 (en una escueta carta enviada al presidente) y luego de que el 8 de junio se llevó a cabo el “Acto en defensa de la dignidad nacional y en favor de la amistad con Estados Unidos, en Tijuana, Baja California”. Para explicar este evento donde el presidente López Obrador, el canciller Marcelo Ebrard y otros políticos de alto nivel se congregaron en el centro de esa ciudad fronteriza, es clave repasar lo que pasó a finales del 2018.

Entre octubre y noviembre de 2018 se produjo una extraordinaria cantidad de información en torno a la “Caravana Migrante” en México y Estados Unidos. Se trató de una caravana integrada principalmente por personas de Honduras, Guatemala y El Salvador que se dirigía a la ciudad de Tijuana. Una breve cronología construida usando testimonios de actores sociales y políticos en Baja California (identificados entre el 1 de octubre y el 31 de diciembre de 2018 en notas informativas de medios locales) ponen en evidencia tensiones entre visiones políticas y sociales hacia la caravana migrante tanto entre los niveles de gobierno municipal, estatal y federal mexicanos como entre las administraciones de Enrique Peña y Andrés Manuel López Obrador.

Cuadro 2. Presupuestos y Proyectos de Egresos de la Federación para el Instituto Nacional de Migración, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados y la Coordinación para la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur, 2015-2024 (en pesos)

Año	Instituto Nacional de Migración (INM)	Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR)	*Coordinación para la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur
2015	1,979,084,661	25,958,083	102,011,743
2016	1,779,969,464**	22,529,254	93,589,589
2017	1,670,549,339***	25,400,926	59,827,549
2018	1,731,895,310	25,784,647	60,126,591
2019	1,330,602,921	20,843,364	43,547,662
2020	1,487,031,435	47,360,858	56,402,294
2021	1,603,050,997	40,570,502****	56,740,391
2022	1,662,450,084	45,667,372	58,272,674
2023	1,769,159,002	48,339,057	61,342,076
2024	1,897,727,910	51,201,931	65,414,200

\*Notas: Órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación creado por EPN en 2015.

\*\*En 2016 no se incluyen \$29,999,997 etiquetados como “proyectos de infraestructura” para el INM.

\*\*En 2017 no se incluyen \$72,205,000 etiquetados como “mantenimiento de infraestructura” para el INM.

\*\*\*En 2021 la Cámara de Diputados determinó una ampliación de \$3,857,050 (no sumada aquí).

Fuente: Elaboración propia a partir de SHCP.

El cuadro 3 presenta 23 titulares que a nuestro juicio corresponden a notas de prensa que evidenciaron tensiones en la opinión pública bajacaliforniana sobre la caravana migrante, con declaraciones de actores tanto a nivel municipal y estatal, como federal e internacional (únicamente durante el mes de noviembre de 2018). En términos generales se observan reclamos hacia el gobierno federal por parte de las administraciones estatales y municipales. Ejemplo de esto fueron declaraciones como la del regidor independiente Roberto Quijano, a quien se le atribuye declarar que “el INM debería tener presencia, coordinación, apoyo de logística y material ante la presencia de los migrantes”.<sup>7</sup> Actores de sociedad civil también demandaron acciones del gobierno local, como en el caso de José María García Lara, director de Movimiento Juventud 2000, quien según una nota de prensa: “Consideró que el Ayuntamiento de Tijuana debe de habilitar en los próximos días espacios más grandes, ya sea el Parque de la Amistad, el Morelos o la Plaza de Toros” (nota #7).

Otros actores políticos como Leonel Godoy Rangel, en ese momento presidente del partido Morena en Baja California, también criticó al entonces alcalde Juan Manuel Gastélum, al gobierno estatal, y la inacción de la administración federal todavía en el sexenio de Enrique Peña Nieto (notas #3 y #4), llamando al primero “racista” por su declaraciones contra la caravana y declarando que la situación migratoria se complicaría “si sigue siendo el Gobierno Federal omiso en atender, han estado ausentes totalmente, sólo esperando el cambio de gobierno y por mientras se siguen acumulando caravanas”. En el cuadro 3 también se incluyen notas señalando a parte de la sociedad tijuanaense en contra de la caravana (#2), comparando al nuevo grupo con la experiencia haitiana en la ciudad (#14), acerca del desconocimiento del proceso de asilo (#8), sobre los recursos para los albergues (primero en Unidad Deportiva Benito Juárez, luego en el Centro de Espectáculos

El Barretal), y declaraciones de Trump o el gobierno Honduras. Las declaraciones y tensiones sociopolíticas identificadas en esta revisión mediática de noviembre de 2018 en Baja California, con ciertos matices en diferentes partes del país, reflejaron desde enero 2019 y hasta casi el fin de sexenio de AMLO las posturas ambivalentes o reactivas de gobierno y sociedad en México ante el tránsito migratorio irregular, la creciente presencia de personas solicitando protección y ayuda humanitaria, y los flujos complejos que incluyen a migrantes económicos, solicitantes de asilo y refugio que huyen de condiciones adversas en países de origen al tiempo que pasan por rutas controladas por autoridades corruptas y crimen organizado.

Cuadro 3. Veintitrés titulares de notas de prensa asociados a la “caravana migrante” en periódicos de Baja California durante noviembre de 2018

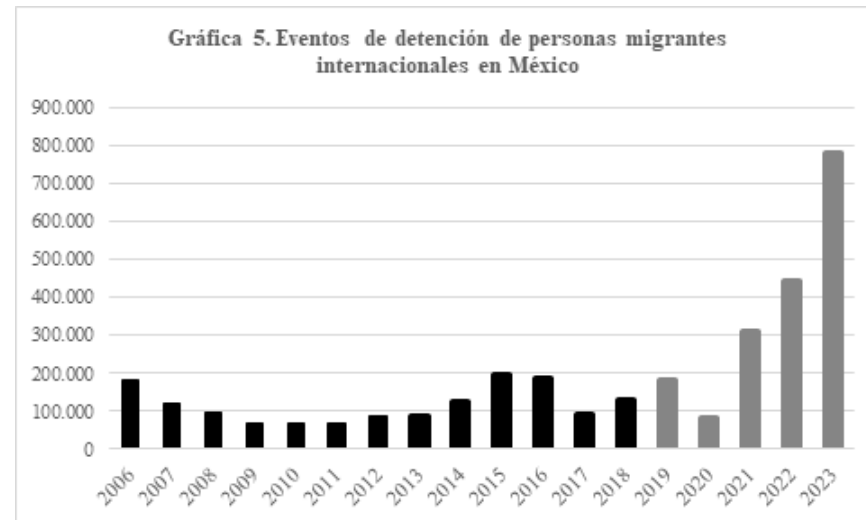
Nota	Día	Titular	Periódico o fuente
#1	13	Solicita BC más gendarmería por llegada de caravana	El Mexicano
#2	14	Protestan residentes de Playas de Tijuana ante arribo de caravana migrantes	El Mexicano
#3	16	Preparan consulta sobre migrantes y en caso extremo retenes	El Sol de Tijuana
#4	15	Recoge CEDH declaraciones del alcalde Gastélum	El Sol de Tijuana
#5	17	Albergues de Mexicali están a tope por llegada de caravana	El Mexicano
#6	18	Urgente acciones del Instituto de Migración: Roberto Quijano	Frontera
#7	18	Necesarios nuevos espacios de albergues	Frontera
#8	18	Migrantes ignoran proceso para asilo humanitario	Frontera
#9	19	Migrantes no tienen interés de llegar a Ensenada: Pablo Alejo	Frontera
#10	19	Buscan heredar problema de caravana a AMLO	Frontera
#11	19	Trump cita a alcalde de Tijuana	Frontera
#12	21	Piden desviar Caravana que se dirige a Tijuana	El Mexicano
#13	21	Recurso del ayuntamiento para atender caravana	El Mexicano
#14	22	Haitianos que llegaron a Tijuana lograron tener éxito	Frontera
#15	23	Tijuana declara crisis humanitaria por caravana migrante; pide ayuda a ONU	Frontera
#16	25	Gobernador de BC solicita al Gobierno Federal atender la situación con migratoria	Frontera
#17	25	Federación se desentiende de la caravana	Frontera
#18	26	Expulsan de “El Barretal” a ajenos de la caravana	El Mexicano
#19	26	Cónsul de Honduras pide paciencia y respeto a sus connacionales	Frontera

#20	28	Finanzas del Ayuntamiento no se han visto afectadas por “caravana migrante”: Tesorero	El Mexicano
#21	30	Han trasladado a 755 migrantes centroamericanos al Barretal	La Jornada BC
#22	30	Espera Alcalde de Tijuana que gobierno de AMLO atienda a la caravana migrante	Frontera
#23	30	Cortan servicios en albergue de la Unidad Deportiva Benito Juárez	Frontera

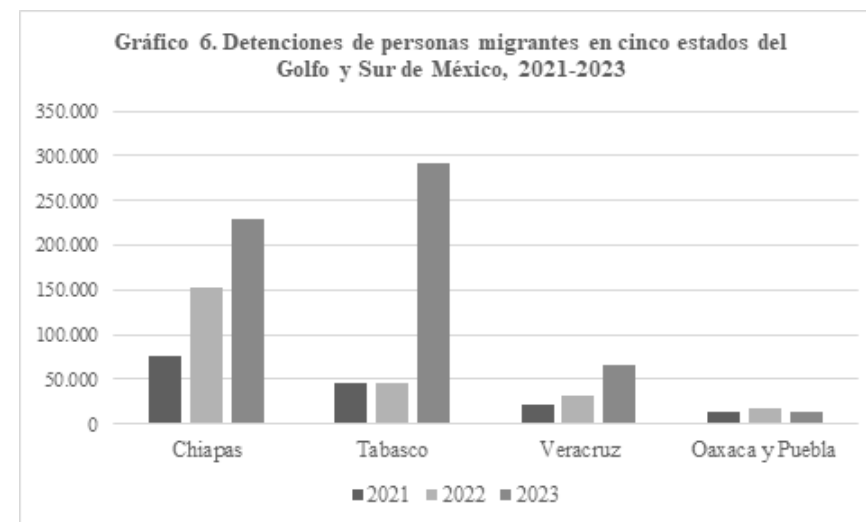
**Fuente:** Elaboración propia a partir de identificar y sistematizar aproximadamente 140 notas con la palabra “caravana migrante” en ediciones digitales de estos periódicos y de acceso gratuito en línea.

Este ejercicio de revisión de medios locales sobre “la caravana migrante”, en el mes previo al arranque de la administración de AMLO, nos parece también relevante a la luz de la presión ejercida por la administración Trump al gobierno mexicano desde principios de abril de 2018 (antes del triunfo electoral de la 4T), y luego en forma de amenazas arancelarias a finales de mayo 2019. El “Acto de Tijuana” fue un parteaguas en la relación bilateral migratoria con Estados Unidos al pasarle la batuta de la negociación al canciller Marcelo Ebrard (dentro y fuera de México). El muro fronterizo prometido por Trump a su base electoral antinmigrante, xenófoba, racista y supremacista blanca fue apareciendo en forma de una Guardia Nacional cada vez más dedicada a colaborar con agentes del INM en la contención, detención migratoria, maltrato y expulsión de personas migrantes centroamericanas, sudamericanas y de otros países que Estados Unidos no estaba dispuesto a recibir en su territorio. El muro humano migratorio mexicano queda de manifiesto en los datos oficiales que se presentan en las gráficas 5 y 6, mismos que muestran los números récord de detenciones migratorias de 2021 a 2023. Es de llamar la atención que particularmente en este último año, fuera Tabasco el estado de origen del presidente López Obrador, el que rebasara notablemente a Chiapas como la entidad mexicana del Golfo y Sur de México con el mayor número de detenciones migratorias, pasando de 45 mil eventos en 2021 a 292 mil eventos de detención de personas en 2023.

Desde el trabajo colaborativo y en red con organizaciones de la sociedad civil que ofrecen ayuda humanitaria y defienden derechos humanos de migrantes en México, durante el sexenio de López Obrador se identifican viejos y nuevos retos que se han complejizado bajo una política de contención migratoria y de militarización. En los informes de la REDODEM (Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Derechos Humanos) de 2020 y 2021-2022, particularmente en los capítulos enfocados en los estados de la región Sur de México, hemos atestiguado los muy altos costos y riesgos a que se enfrentan las personas migrantes en tránsito hacia Estados Unidos (ver Yrizar, García & Villagrana, 2023). En particular, del último informe se ha señalado la creciente diversidad de perfiles migratorios en términos no sólo de países de origen sino en cuanto a características sociodemográficas, culturales y de trayectorias migratorias. Además, se ha observado que la vulnerabilidad migratoria es cada vez más alta, sobre todo ante territorios fuertemente controlados por el crimen organizado, como ocurre en particular en Veracruz. En ese estado se han registrado casos de secuestro de familias completas (con madre, padre e hijos/as con menos de 18 años, algunas de ellas originarias de países en Sudamérica), llevados a cabo en colusión con policías locales. La creciente diversidad de perfiles y la alta vulnerabilidad migratoria impactan directamente en organizaciones humanitarias, al límite no sólo en sus capacidades financieras sino de sus propias estructuras que enfrentan tanto riesgos a su integridad o seguridad personal como un gran desgaste físico y emocional.



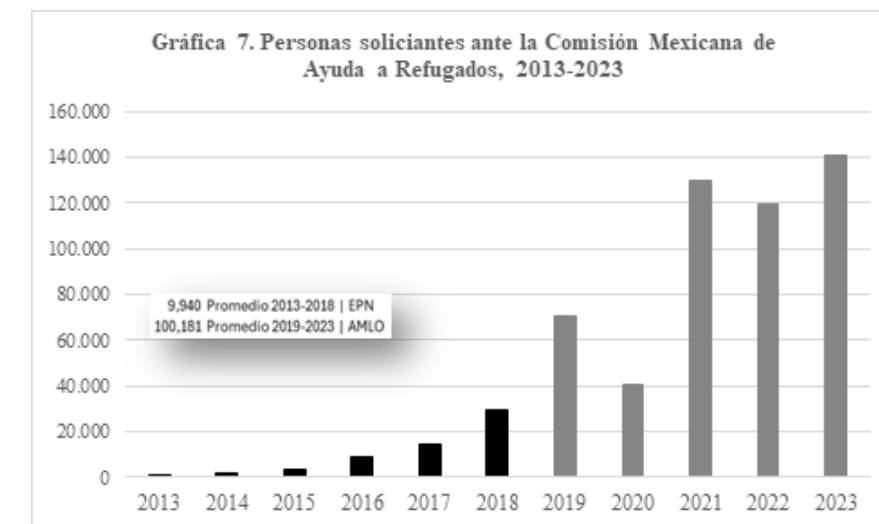
Fuente: Elaboración propia a partir de INM.



Fuente: Elaboración propia a partir de INM.

La 4T en lo migratorio pasará a la historia como la primera administración presidencial mexicana que tuvo que avocarse, por presión geopolítica y económica estadounidense, a la gestión en las fronteras y en ciudades como Tapachula al asilo y el refugio. La gráfica 7 presenta los números récord de personas solicitantes ante la COMAR, una instancia federal, que como mostramos, tiene importantes limitaciones presupuestales y una muy reducida presencia territorial a nivel nacional. Los datos más recientes de solicitantes por nacionalidad ante la COMAR dan una muestra de la complejidad de perfiles. Honduras tuvo el mayor número de solicitantes en 2020 (15 mil) y 2022 (31 mil), siendo rebasado por Haití en 2023 (44 mil); pero otras nacionalidades también emergen en Centroamérica (Nicaragua, El Salvador, Guatemala), el Caribe (Cuba, República Dominicana), Sudamérica (Venezuela, Colombia, Brasil, Chile –estos dos últimos casos asociados a niñez de origen haitiano–) y de otras partes del mundo (Afganistán o Angola en el primer trimestre de 2024). Si bien durante el sexenio lopezobradorista diversas agencias internacionales tales como la

Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y otras más llegaron con mucho ímpetu (incluyendo la GIZ alemana en lugares del interior de México como Puebla, Querétaro y Guadalajara), quizá contribuyendo a una especie de contención migratoria *soft* (más suave, menos agresiva o “por las buenas”), México debe repensarse cada vez más como país de asilo y refugio de cara al “segundo piso” de la Cuarta Transformación que encabezará Claudia Sheinbaum.



Fuente: Elaboración propia a partir de COMAR.

**Conclusiones: opciones migratorias ante el segundo piso de la 4T**

La 4T tiene una deuda pendiente con las personas en movilidad humana transnacional, como hemos evidenciado a lo largo de estas páginas. El discurso de toma de protesta del presidente Andrés Manuel López Obrador, los eufemismos del INM en sus acciones y discursos (por ejemplo, al hablar de “canalizaciones” en la detención de familias y niñez migrante), incluyendo el renombrado “Programa Héroes Paisanos”, o llamar albergues migratorios a los centros de detención, contrastan con la realidad aplastante en donde la securitización, la militarización y la violencia se han impuesto al respeto de la dignidad humana de las personas más desfavorecidas que están huyendo de la violencia estructural, la inestabilidad política, de los desastres naturales o eventos climáticos, y de la falta de empleo o buenos salarios en sus lugares de origen. Otros diagnósticos regionales sobre la situación de derechos humanos y la pandemia en las migraciones en México confirman un panorama muy complejo, por ejemplo, a nivel del estado Puebla (Yrizar, 2024) o a nivel nacional con énfasis en la militarización de la política migratoria en años recientes (PRAMI y PSC, 2024), así como hechos o realidades que superan legislaciones y políticas restrictivas en lo migratorio (ver Martínez *et al.*, 2024 & Mino *et al.*, 2024).

La tragedia de la estación migratoria del INM en Ciudad Juárez (marzo 2023), en la que perdieron la vida cuarenta personas, es quizá uno de los ejemplos más graves de la política de contención de la 4T. No obstante, a este tan lamentable hecho, se suman múltiples tragedias que tocan las migraciones internacionales a lo largo del sexenio, entre ellas cabe recordar: el 13 de julio de 2020, que tuvo lugar la ceremonia de repatriación de cenizas de migrantes poblanos fallecidos por COVID-19 en los Estados Unidos de América, que muestra el número tan grande de connacionales

que murieron a causa de la pandemia (al exponerse al virus en trabajos precarios). Entre los varios accidentes graves, se incluye el del 9 de diciembre de 2021, en que al menos 55 migrantes de países centroamericanos perdieron la vida en una volcadura de tráiler en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas. El 27 de junio de 2022 fueron encontrados 46 cuerpos sin vida en un camión en San Antonio, Texas. El 16 de mayo de 2023 fue secuestrado un autobús con migrantes de Centro y Sudamérica en Matehuala, SLP; y, el 30 de diciembre de ese mismo año, otro autobús de pasajeros migrantes fue secuestrado entre Monterrey, Matamoros y Reynosa. En febrero del 2024, en Palmar del Bravo, Puebla, agentes del INM golpearon y separaron de manera violenta a familias migrantes. Abusos y atropellos del INM hacia familias con niñez que no disminuyeron en la pandemia (ver Yrizar, Hudgins & Ayala, 2023).

¿Nos encontramos sin opciones ante un callejón sin salida? ¿Qué luces se vislumbran al final de ese callejón? El panorama nacional e internacional es evidentemente complejo y desesperanzador. Aunado a ello, la posibilidad del regreso de Trump a la Casa Blanca en el 2025 supondría retos aún mayores para la próxima administración en México. Sin embargo, quisiéramos pensar y apuntar algunas luces para el futuro, temas que deben atenderse y corregir en la próxima administración (posible “segundo piso” de la 4T). Entre estos temas que consideramos prioritarios, el primero se relaciona con aumentos en el presupuesto para la COMAR, el INM y en el presupuesto para el apoyo gubernamental a las y los mexicanos en otros países (atención, protección, servicios y asistencia consular, y para el IME). Por otra parte, resulta indispensable el rediseño de las estaciones y estancias migratorias para que transiten a espacios donde las personas puedan regularizar su situación, donde pueda darse un acompañamiento que respete la dignidad humana y se cumpla lo que establece la Ley de Migración. Cabe señalar que la atención a los menores no acompañados, las familias y miembros de grupos vulnerables, deben ser prioridad en las agendas. Asimismo, la colaboración entre el gobierno, las organizaciones de la sociedad civil, y el trabajo de las agencias internacionales (ACNUR, OIM, UNICEF), resulta fundamental para construir estrategias y propuestas que apunten a cambios significativos en la movilidad humana transnacional de miles (millones) de personas, cuya vulnerabilidad debe ser atendida de forma urgente y prioritaria en nuestro país y en la región de Centro y Norte América.

La coordinación intersecretarial que la 4T pretendió ejercer en lo migratorio, con vínculos más cercanos entre la Cancillería y la Secretaría de Gobernación, parece no haber funcionado del todo. Sin embargo, es positivo que estas secretarías y sus equipos en el gabinete presidencial sigan buscando coordinarse o fomentar de mejor manera la cooperación al interior del gobierno federal y con los otros niveles de gobierno. Asimismo, esa coordinación a nivel de política exterior y agendas bilaterales o multilaterales debe seguir promoviendo. El gobierno federal mexicano, como una opción o alternativa sería en los años por venir, podría abiertamente promover más diálogos con gobiernos en Norte y Centroamérica que promuevan más caminos a la circulación laboral, cultural y de otros tipos como ocurre o debería seguir ocurriendo con programas o visas como las TN (NAFTA) y H2A (para trabajadores agrícolas temporales). Además, el gobierno mexicano en colaboración con el estadounidense debe de enfocarse en la población menor de 18 años, nacida en Estados Unidos y de origen mexicano en territorio mexicano, una población que sigue enfrentando barreras, siendo relegada o excluida del sistema educativo y de salud. Aquí en particular debe hacerse efectiva la retórica y discurso de la heroicidad transnacional. Queremos imaginar que una nueva presidenta en México, a partir de 2024, podría ir más allá de lo textual o discursivo expresado por la 4T en la “Nueva Política Migratoria (2018-2024)” o eventos como “La Cumbre de Palenque”. No basta con hacer referencias a cambiar las causas estructurales en Centroamérica o pedirles a las personas que

no dejen sus países; la migración internacional como proceso social y multidimensional continuará, México no puede mantenerse indolente. Es apremiante que en nuestro país podamos realmente reducir, desde acciones entre Estado y sociedad, la amplia brecha entre lo que se expresa gubernamentalmente en los vínculos entre las migraciones internacionales y los derechos humanos de las personas en situación de movilidad y alta vulnerabilidad.<sup>8</sup>

#### Referencias

- Bada, X. (2016). “Collective Remittances and Development in Rural Mexico: a View from Chicago’s Mexican Hometown Associations.” *Population, Space and Place* 22(4): 343-355. <https://doi.org/10.1002/psp.1958>
- Cappelletti, V. (2018). De la política para el desarrollo a la “política del aval”: El programa 3X1 para migrantes en la ruralidad zacatecana. Tesis de doctorado en ciencias sociales con especialidad en estudios regionales. COLEF, Tijuana.
- Durand, J. (2005). De traidores a héroes. Políticas emigratorias en un contexto de asimetría de poder. En R. Delgado Wise & B. Knerr (coords.). *Contribuciones al análisis de la migración internacional y el desarrollo regional en México*. México: UAZ-Porrúa.
- Fernández de Castro, R., R. García Zamora & A. Vila Freyer (coords.). (2010). *El programa 3X1 para migrantes: ¿Primera política transnacional en México?* México: Porrúa.
- Marchand, M. (2008). The New Heroes and Heroines of North America: Remittances and Local Development in Mexico. En A. Adepoju, T. van Naerssen, & A. Zoomers (Eds.). *International Migration and National Development in sub-Saharan Africa: Viewpoints and Policy Initiatives in the Countries of Origin*. Brill. Disponible en: <https://doi.org/10.1163/ej.9789004163546.i-309.120>
- Martínez H. M., L., et al. (2024). Migraciones en México: Realidades que superan legislaciones y políticas restrictivas. En R.T. Luna de la Mora, A. Hernández T., J.E., García H., A.P. Quintero, A.C. Baca M. (coords.). *Alternativas hacia la paz con reconciliación: Propuestas desde el Sistema Universitario Jesuita*. México: Universidad Iberoamericana, 257-273.
- Mino G., S. et al. (2024). Migraciones en México: Realidades que superan legislaciones y políticas restrictivas. En R.T. Luna de la Mora, A. Hernández T., J.E., García H., A.P. Quintero, A.C. Baca M. (coords.). *Alternativas hacia la paz con reconciliación: Propuestas desde el Sistema Universitario Jesuita*. México: Universidad Iberoamericana, 275-283.
- Payan, T. y J.I. Rodríguez-Sánchez (2023). Revamping the TN Visa To Get Workers Where the US Needs Them. Research paper. Center for the U.S. and Mexico. Rice University’s Baker Institute for Public Policy, 7 de junio. Disponible en: <https://doi.org/10.25613/fnz6-n630>
- Programa de Asuntos Migratorios (PRAMI) y Programa de Seguridad Ciudadana (PSC). (2024). La militarización del Instituto Nacional de Migración y sus implicaciones en las violaciones a derechos humanos de las personas migrantes. Informe disponible en: <https://prami.iberomex.mx/informes-y-investigaciones/la-militarizacion-del-inm/>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2022). Nuestras voces, desde abajo: Diagnóstico sobre los resultados de los programas Sembrando Vida y Jóvenes Construyendo el Futuro en sus beneficiarios en El Salvador y Honduras. Informe disponible en: <https://shorturl.at/ahuHL>
- Red Jesuita con Migrantes (2023). Migración y refugio: ¿Un callejón sin salida? Realidades, perspectivas y retos para el acompañamiento de poblaciones en contextos de movilidad forzada. Informe disponible en: <https://jesuitas.lat/noticias/16-nivel-3/8381-migracion-y-refugio-un-callejon-sin-salida>
- Yrizar Barbosa, G. (2024). Overview on the Human Rights of International Migrants in Mexico during the ‘Fourth transformation’: The Case of Puebla. En P. Daňková, R. Afeworki Abay, N. Xypolytas, y T. Kleibl

(Eds.). *Transnational Mobility and Externalization of EU Borders: Social Work, Migration Management, and Resistance*. EU: Rowman & Littlefield.

Yrizar Barbosa, G., A. García Rodríguez & A. Villagrana Casillas (2023). Capítulo 1. Región Sur. En *Esperanza en el camino: La REDODEM en un país de impunidad, militarización y violencias*. Informe 2021-2022 de la REDODEM (Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Derechos Humanos), 45-80.

Yrizar Barbosa, G., A. Hudgins & E. Ayala Gali (2023). “Tenemos una vida de perros”: separación de familias migrantes en tránsito durante la pandemia en Puebla. En M. Vilches & L.R. Morán (coords.). *Migraciones y ciudadanías: poderes móviles en Centro-Norteamérica*. México: Universidad de Guanajuato y El Colegio de San Luis, 133-157.

#### Notas

- 1 Aunque ya sin una muy conocida política de desarrollo local y transnacional en México denominada como “Programa 3x1 para migrantes” (ver Fernández de Castro, García Zamora & Vila Freyer, 2010; Capelleti, 2018). También sin el “Fondo de Apoyo a Migrantes” que, de acuerdo con sus lineamientos en el Diario Oficial de la Federación del 21 de marzo de 2018, tenía como objetivo “apoyar a los migrantes mexicanos en el retorno a sus lugares de origen, ayudarles a encontrar una ocupación dentro del mercado formal, incrementar sus opciones de autoempleo, y fomentar la operación de albergues que los atiendan”.
- 2 “AMLO: lamentable, que migrantes sostengan la economía con remesas” en La Jornada, 5 de enero de 2016. Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2016/01/05/politica/010n1pol>
- 3 Fuente: [https://x.com/lopezobrador\\_/status/1548062540478889986](https://x.com/lopezobrador_/status/1548062540478889986)
- 4 “No hay presupuesto para los paisanos”: <https://www.jornada.com.mx/2020/01/10/opinion/015a2pol>
- 5 Los periodos que se incluyen en nuestro análisis corresponden con los datos disponibles en bases de datos de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y que se pudieron procesar al momento de escribir este texto. Los cálculos mensuales que incluyen a 2023 corresponde únicamente a los primeros seis meses de ese año.
- 6 Ver: <https://www.ncaeonline.org/resources/data-and-statistics/>
- 7 Ver además las notas #1, #6, #12, #16, #17, #20 y #22.
- 8 Incluyendo el caso del “Modelo Mexicano de Movilidad Humana” presentado el 14 de mayo de 2024 por la cancillería, a unos días del último debate presidencial.

## CUANDO DESPERTAMOS, ELLOS TODAVÍA NO ESTABAN: CRISIS FORENSE E INSTITUCIONAL EN EL CONTEXTO DE LA DESAPARICIÓN EN MÉXICO (2018-2024)

Jesús Joaquín Sánchez Cedillo, Simón A. Hernández León<sup>1</sup>

*No dejemos de encontrarnos: mantengamos siempre la comunicación. No habrá divorcio entre pueblo y gobierno. Yo les necesito, porque como decía Juárez “con el pueblo todo, sin el pueblo nada”. No me dejen solo porque sin ustedes no valgo nada o casi nada; sin ustedes, los conservadores me avasallarian fácilmente. Yo les pido apoyo, porque reitero el compromiso de no fallarles; primero muerto que traicionarles.*

ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR

*Tenemos que obligarlos a que hagan su trabajo ya que lamentablemente perdieron la memoria. Desaparecieron de lo que prometieron el día en que se estaban postulando. Ofrecieron un palacio de puerta abierta. El tema de los desaparecidos como prioridad: búsqueda y localización inmediata. Lamentablemente no cumplieron nada de eso.*

CECILIA FLORES ARMENTA

#### Introducción

En septiembre de 2018, todavía como candidato presidencial electo, Andrés Manuel López Obrador se reunió con familiares de personas desaparecidas en el marco del Segundo Diálogo por la Paz, la Verdad y la Justicia; la apertura política contrastaba con el análisis y el discurso que, a la fecha, sigue marcando la pauta de la relación entre el Ejecutivo y las familias y colectivos. En dicha reunión, el candidato electo prometió justicia y combatir la impunidad como un signo de los nuevos tiempos. Sin embargo, atribuyó la violencia de las últimas décadas, incluyendo la crisis de desaparición de personas, a la implementación de un modelo económico y político neoliberal.<sup>2</sup>

La legitimidad del ascenso presidencial y las expectativas de un cambio profundo, se erosionaron con el trascurso del tiempo. Las víctimas de la violencia mantienen una posición de mayor exigencia a la que el presidente ha respondido reduciendo la crítica a intereses políticos y ataques a su gestión. La narrativa de la empatía y la conciliación con promesas de justicia, en las que todavía se realizaba una crítica sutil a la política de seguridad y la militarización, viró a una postura cerrada y de descalificación hacia familias y colectivos de personas desaparecidas. Mientras la violencia y la impunidad se mantienen por sus raíces profundas y estructurales, la acción de Estado se diluye entre una narrativa maniquea, la simplificación del análisis, la falta de implementación de las medidas legislativas y de políticas públicas, así como una condición de improvisación de la denominada “Cuarta Transformación”.

El 17 de noviembre de 2017, se daba a conocer en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que expidió la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (en adelante, “Ley General” o “LGMDFP”), misma que buscaba hacer frente al contexto generalizado de desapariciones de personas en el país, a través de la implementación de tipos penales especializados para la persecución y sanción de la desaparición forzada y la cometida por agentes no estatales, una política de protección específica de las personas desaparecidas y de sus familiares, y un Sistema Nacional de Búsqueda de Personas que permitiera que, a partir de mecanismos desformalizados –ajenos a la mera investigación de la posible comisión de hechos delictivos– se diera con el paradero de las víctimas.

Se trataba de una Ley que se generaba, bajo el impulso de las familias de personas desaparecidas y agentes de la sociedad civil organizada (reconociendo el trabajo fundamental del Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México). Una legislación única construida por víctimas de la violencia organizadas en colectivos, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales que buscaba hacer efectivas las obligaciones contraídas por el Estado mexicano con la ratificación de la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, y que reconocía, por primera vez, la deuda histórica con las personas desaparecidas y sus familiares, proponiendo mecanismos que involucraban a la federación, las entidades federativas y los municipios en los procesos de búsqueda y localización de las personas desaparecidas.<sup>3</sup>

La promesa de Andrés Manuel López Obrador durante su campaña y al ser electo era clara: verdad, justicia y memoria. El compromiso formulado a los familiares de los 43 estudiantes normalistas de Ayotzinapa en sus “100 Compromisos” para “investigar a fondo la desaparición” con el fin de “conocer la verdad y castigar a los responsables”,<sup>4</sup> hacía eco en los 65,364 hogares que, para finales de 2018, tenían algún familiar desaparecido o no localizado.<sup>5</sup>

Todavía en 2019, el presidente reconocía que la violencia en el país y la política de seguridad habían producido un escenario devastador: “estamos hablando de más de un millón de víctimas, ese fue el saldo, desde que se declaró la guerra absurda para enfrentar la violencia.” En el marco de la presentación de la estrategia de la Secretaría de Gobernación para hacer frente a la crisis de desaparición, se comprometió a hacer todo lo “humanamente posible” mediante una política de Estado con recursos, personal y compromiso político. Se presentaba un escenario favorecedor para la búsqueda de personas: herramientas de búsqueda concretas, el desarrollo de un Sistema Nacional de Búsqueda de Personas y la implementación de medidas para combatir y atender la crisis forense.

Sin embargo, a lo largo del sexenio la adopción de las medidas legales y de política pública han tenido resultados marginales. El Comité contra la Desaparición Forzada de la Organización de las Naciones Unidas, en su informe sobre su visita a México, refirió en 2022 que “varios de los instrumentos previstos en la Ley General todavía no han sido establecidos y no se cuenta con una política pública de identificación humana en relación con la desaparición de personas”.

Frente a ello, resulta de especial interés realizar una valoración del contexto político, normativo e institucional, así como los avances y retrocesos en la garantía del derecho de las víctimas directas de la desaparición a ser buscadas, y de sus familiares para que las búsquedas se realicen de forma diligente, técnicamente adecuada y eficaz, permitiéndoles participar en las mismas, a la luz de los mecanismos previstos por la Ley General, así como la dinámica discursiva y la actuación del Estado.

#### Contexto de las desapariciones en México durante la 4T (2018-2020)

El 4 de febrero de 2019, el presidente López Obrador, acompañado por el subsecretario de Derechos Humanos, Población y Migración, Alejandro Encinas Rodríguez, dieron a conocer el Plan de

Implementación de la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, a partir del cual, el gobierno federal establecía una pauta de acción para la labor de búsqueda y la atención a las víctimas. Este Plan estableció 11 elementos de atención prioritaria para el adecuado funcionamiento del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas y de sus herramientas de búsqueda:

1. La reinstalación del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.
2. La designación de una nueva persona titular de la Comisión Nacional de Búsqueda.
3. El impulso, fortalecimiento y promoción de la creación de las Comisiones Locales de Búsqueda.
4. La asignación presupuestaria suficiente para la realización de las acciones de búsqueda.
5. La reforma del Protocolo Homologado de Investigación de los Delitos de Desaparición Forzada y Desaparición Cometida por Particulares, y la elaboración del Protocolo Homologado de Búsqueda y de otros protocolos con enfoques diferenciados.
6. El establecimiento y coordinación de Células de Búsqueda en Vida, especialmente para la búsqueda y localización de personas migrantes y víctimas de trata de personas.
7. La atención especializada a las víctimas del delito de desaparición de personas, reformulando el trabajo de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y revisando el mecanismo de protección a defensores de derechos humanos y periodistas.
8. La creación de un Instituto Nacional de Identificación Forense.
9. La creación de un Sistema Único de Información Tecnológica e Informática, en el que se sistematizara la información disponible en hospitales, centros de salud, centros de atención psiquiátrica, centros de atención de adicciones, centros penitenciarios (o de reinserción social), servicios médicos forenses, estaciones migratorias, entre otros.
10. El establecimiento de mecanismos de asistencia técnica internacional como la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el Comité Internacional de la Cruz Roja, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, entre otros.
11. La armonización en los ámbitos federal y local de la legislación y de los mecanismos de búsqueda a los estándares internacionales y nacionales en materia de desaparición de personas, especialmente por cuanto hace a la adecuada tipificación del delito y la protección de testigos.

A partir de dichos elementos, el Poder Ejecutivo pretendía dar vigencia y hacer operativa la Ley General, garantizando los derechos de las víctimas indirectas de la desaparición –padres y madres, hijos e hijas, y, en general, familiares– y los compromisos formulados por el Estado mexicano a partir de la ratificación de la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas. Sin embargo, en ninguno de los puntos previamente expuestos se hace referencia al impulso de la creación del Reglamento de la Ley General, que, a su vez, dotaría de efectividad a las disposiciones de la Ley General y sus herramientas de búsqueda, lo que, hasta la fecha, sigue siendo un pendiente de especial trascendencia para la garantía de los derechos de las víctimas.

El Plan de Implementación dejaba entrever los pendientes en el ámbito federal para la efectiva protección de los derechos humanos de las personas desaparecidas y de sus familias, especialmente por cuanto hace al adecuado funcionamiento del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, la creación y reforzamiento de las herramientas de búsqueda de personas, y el fortalecimiento de las capacidades de los órganos del Estado a través de la redistribución de recursos materiales y humanos y el desarrollo normativo y armonización legislativa.

Por otro lado, también dejaba en evidencia la falta de coordinación del trabajo realizado desde las instancias del ámbito federal con las entidades federativas, en particular, en el establecimiento de las Comisiones Locales de Búsqueda de Personas y a la armonización de sus cuerpos normativos con los estándares nacionales e internacionales en la materia,<sup>6</sup> condiciones *sine qua non* para un trabajo coordinado (entre la federación y las entidades federativas) y efectivo para la localización de las personas desaparecidas y la garantía de su derecho a ser buscados.

Por ello, el 8 de febrero de 2019, Karla Quintana Osuna fue nombrada titular de la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas, y el 24 de marzo, en un acto solemne presidido por Andrés Manuel López Obrador, se reinstaló el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas. La secretaria Olga Sánchez Cordero llamó a las entidades federativas a adoptar un compromiso humanitario para que, al finalizar el año, todas contaran con una Comisión de Búsqueda. Mientras el subsecretario Alejandro Encinas calificó de simulación lo realizado por otros gobiernos y reconoció la existencia de 40 mil personas desaparecidas.

Los colectivos llamaron a tener diálogo con la Fiscalía General de la República de manera previa a la designación de la persona titular de la Fiscalía Especializada, además de solicitar el reconocimiento de la competencia del Comité contra la Desaparición Forzada de la ONU (CED) para conocer de casos individuales. Se presentaba una dinámica de confianza en el compromiso presidencial. Según las crónicas, a pesar de la consigna “¡vivos se los llevaron, vivos los queremos!” que resonó con fuerza en el Palacio Nacional, se reconocía el compromiso del presidente, quien sostuvo que la crisis de desaparición era “la herencia más triste, dolorosa que recibimos al llegar a este nuevo gobierno” y se comprometió a dar seguimiento de las acciones en tres meses (Monroy & Vázquez, 2019).

En correspondencia, y desde el ámbito del compromiso internacional, un año y medio después de la reinstalación del Sistema Nacional México reconoció la competencia del Comité CED, para conocer de casos individuales.<sup>7</sup> La declaración fue enviada por la cancillería a la Sección de Tratados de la Oficina de Asuntos Jurídicos de la Organización de las Naciones Unidas el 2 de octubre de 2020. El entonces canciller, Marcelo Ebrard, consideró un “hito en la política exterior y de respeto a los derechos humanos, ya que es la primera vez que se aceptarán recomendaciones, comentarios y observaciones internacionales para el esclarecimiento de posibles desapariciones forzadas” (SRE, 2020).

En el periodo de 2018 a 2020, se advertía la voluntad de fortalecer la política en materia de búsqueda de personas desaparecidas y no localizadas, sobre todo, respecto a la observancia de la Ley General y de los mecanismos y herramientas que contenía la legislación, así como abrir al ámbito internacional la asistencia técnica, adoptar recomendaciones y someterse ante las instancias en casos individuales.

#### **Crisis forense y falta de registros**

Como resultado de los esfuerzos iniciales del Ejecutivo federal, el 19 de marzo de 2020 se creó el Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense (MEIF), compuesto por expertos que realizarían peritajes multidisciplinarios sobre cadáveres o restos humanos en rezago de identificación, bajo la observancia de estándares internacionales y protocolos nacionales e internacionales.<sup>8</sup> El MEIF fue una propuesta innovadora de cooperación internacional al contar con el acompañamiento del Fondo de Población de las Naciones Unidas, y se orientaba a aquellos casos en resguardo de autoridades en refrigeradores, contenedores, osteotecas, fosas comunes en panteones y fosas clandestinas.

Posteriormente, el 13 de julio de 2020 se dio a conocer la versión pública del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPDNO), que sustituía al Registro Nacional de Personas Extraviadas y Desaparecidas (RNPED),<sup>9</sup> herramienta que permite la consulta de datos estadísticos sobre las personas desaparecidas y no localizadas del país, a la vez de habilitar la posibilidad de reportar la condición de desaparición o no localización de una persona.<sup>10</sup> La reformulación de esta herramienta de búsqueda prevista en la Ley General fungía como elemento para la garantía progresiva de los derechos de las víctimas de desaparición, a que las búsquedas se lleven a cabo mediante mecanismos transparentes, a la vez que, desde un ámbito discursivo, reconocía parte de la deuda histórica del país con las personas desaparecidas y sus familiares, dando a conocer la cantidad de 177,863 personas registradas, de las que 104,645 habían sido localizadas con vida y 73,218 permanecían desaparecidas o no localizadas.<sup>11</sup>

Incluso, a partir de los esfuerzos materiales y humanos para atender la crisis de desaparición de personas, en la conferencia mañanera del 8 de abril de 2021, la titular de la Comisión Nacional de Búsqueda reconocía la permanencia de una crisis forense, misma que estaba siendo atendida a partir del Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense y de proyectos dirigidos al fortalecimiento de las capacidades forenses de las entidades federativas.

En la misma lógica, el 12 de abril de 2022, el Comité CED expresó en su informe sobre su visita a México del 15 al 26 de noviembre de 2021, la permanencia de la crisis forense, en la que “más de 52,000 personas fallecidas sin identificar yacen [...] en fosas comunes, instalaciones de los servicios forenses, universidades y centros de resguardo forense”, señalando, además que “en las actuales condiciones serían necesarios 120 años para identificarlos, sin contar los nuevos cuerpos que se van sumando cada día.” Más aún, el Comité (2022, párrs. 28-29) recomendaba a México atender las causas estructurales de la crisis forense, especialmente “del inadecuado diseño institucional, las carencias en infraestructura, equipamiento, presupuesto y recursos humanos especializados, así como el deficiente uso de la genética, las bases de datos y el resguardo de las personas fallecidas sin identificar”.<sup>12</sup>

Por otro lado, el 13 de mayo de 2022, mediante reforma a la LGMDFP, se daba a conocer la creación de un Centro Nacional de Identificación Humana (CNIH), como unidad administrativa adscrita a la Comisión Nacional de Búsqueda, buscando proveer a este órgano de herramientas suficientes y técnicamente adecuadas para la búsqueda y localización de las personas desaparecidas. No obstante, de los elementos distintivos del CNIH (entre ellos, su pertenencia a la CNB y su creación a partir de la Ley General), éste terminó por desplazar los esfuerzos del Estado mexicano que inicialmente se habían colocado sobre el MEIF, impidiendo un trabajo evolutivo en materia de identificación forense.

A pesar de los esfuerzos para hacer frente a la desaparición de personas, en mayo de 2022, el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas reportó que en el país existían más de 100.000 personas desaparecidas y no localizadas, lo que colocó al Estado mexicano en el foco internacional. El 17 de mayo de 2022, el Comité CED y el Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, ambos de la ONU, manifestaron su preocupación sobre el contexto de desaparición en el país, a la vez que urgían a las autoridades a “prevenir y erradicar las desapariciones y combatir la casi total impunidad que persiste” (OACNUDH, 2022). La cifra, además, resultaba preocupante frente a los casos que no son reportados o que no eran registrados debidamente por las autoridades.

Debe hacerse mención que, para las referidas fechas, la Fiscalía General de la República no había avanzado en la creación del Banco Nacional de Datos Forenses, herramienta prevista en la

Ley General, y que, de conformidad con el artículo Décimo Tercero transitorio de la ley, debía comenzar a operar dentro del año siguiente a su entrada en vigor. No fue sino mediante solicitudes de acceso a la información formuladas en enero de 2021 que se hizo de conocimiento que su creación se hallaba en una primera etapa de implementación, planeando su total establecimiento para 2023.<sup>13</sup>

En la recta final del sexenio, el escenario resulta incongruente, pues en apariencia se cuenta con mayor cantidad de herramientas para llevar a cabo la búsqueda de personas, pero el Ejecutivo federal se ha encargado de dismantelarlas o deslegitimarlas, tornando ineficaces los instrumentos propuestos por la LGMDFP para hacer frente a la crisis forense, y, en lo más profundo, al problema de las desapariciones en México. Más aún, se evidencia una falta de recursos técnicos y financieros –y, por ende, falta de voluntad política– para prevenir y atender la desaparición de personas, en sus dimensiones de investigación del delito y de búsqueda de personas.

En febrero de 2024, diversos medios de comunicación evidenciaron que, a un año del inicio de operaciones del Centro Nacional de Identificación Humana, éste había suspendido sus operaciones, al reducirse 70% de su plantilla de trabajo, detenerse el proceso de donación de su edificio (Xantomila & Sánchez, 2024). Sobre lo anterior, el CED determinó el establecimiento de Acciones Urgentes en el sentido de asegurar “que el Centro Nacional de Identificación Humana tenga los medios necesarios para conservar y analizar los restos humanos y muestras genéticas, tal como fue recomendado en las últimas Observaciones finales del Comité relativas al Estado [mexicano].” No debe pasar inadvertido que estas medidas del CED son consideradas obligatorias para las autoridades encargadas de la búsqueda de personas desaparecidas, de conformidad con lo sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>14</sup>

Finalmente, en lo relativo al Banco Nacional de Datos Forenses, el 11 de mayo de 2023, la Fiscalía General de la República dio a conocer que iniciaría sus operaciones a partir del 29 de mayo de 2023.<sup>15</sup> No obstante, dicho aviso no derivó de la voluntad del propio órgano, sino de un juicio de amparo cuya sentencia obligó a la FGR a iniciar las operaciones del Banco Nacional.<sup>16</sup> Posteriormente, un Tribunal Colegiado confirmó la resolución judicial estimando que:

[...] tanto el Banco Nacional de Datos Forenses y el Registro Nacional de Personas Fallecidas No Identificadas y No Reclamadas son herramientas que constituyen auténticas formas de garantizar los derechos a la búsqueda, a la verdad y a la justicia, por lo que las omisiones administrativas reclamadas, producen una vulneración a los citados derechos en perjuicio de la quejosa [...], porque la falta de implementación de las herramientas previstas en la Ley General y que están a cargo de la Fiscalía General de la República, limita injustificadamente la búsqueda [de personas].<sup>17</sup>

Aunque el Banco Nacional de Datos Forenses hubiere arrancado en la fecha prevista, lo ha hecho de forma defectuosa. El Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez denunciaba en agosto de 2023 que, por resolución sobre el cumplimiento de la sentencia de amparo de 10 de agosto de 2023, el Poder Judicial de la Federación determinó que el producto dado a conocer por la Fiscalía distaba de la herramienta prevista por la Ley General. Asimismo, acusó que, frente al CED, la FGR había manifestado que se tenía considerada la conclusión del BNDF y de sus subsistemas para el año 2025 o 2026.

Puede advertirse que la crisis forense ahora es aún más grave, pues aun cuando ya existen las herramientas de búsqueda de personas –el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas y el Banco Nacional de Datos Forenses, y hasta la creación de un Centro Nacional de Identificación Humana y un Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense–, éstas han

sido deslegitimadas a partir de la actividad discursiva de los órganos del Ejecutivo federal y de las restricciones materiales y presupuestales que, pudiendo ser percibidas como alguna forma de sabotaje, se han impuesto para la implementación de las mismas.

Así, bajo estas lógicas discursivas y las dinámicas institucionales, las respuestas que prevé la LGMDFP (que, se insiste, fue construida a partir del trabajo de los colectivos de personas desaparecidas) no parecieran ser las adecuadas, siendo que los mecanismos extraordinarios propuestos por el Poder Ejecutivo Federal carecen de metodologías adecuadas. Además, no pasa desapercibida la falta de coordinación entre la Comisión Nacional de Búsqueda y la Fiscalía General de la República, especialmente por cuanto refiere a la duplicidad de esfuerzos y el trabajo desarticulado en la construcción de herramientas para la búsqueda de personas.

#### **Titularidad de la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas**

Tras la salida de Roberto Cabrera Alfaro de la Comisión Nacional de Búsqueda, el 8 de febrero de 2019, Karla Quintana Osuna rindió protesta como nueva titular, quien había fungido previamente como Directora General de la Asesoría Jurídica Federal de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, propuesta por 34 colectivos de víctimas, 147 personas expertas y 14 organizaciones de la sociedad civil. Su gestión se caracterizó por la tecnificación de la actividad de búsqueda de personas, y la identificación y atención de la crisis forense en la que se hallaba inmersa, construyendo un Programa Nacional de Búsqueda de Personas derivado del trabajo conjunto con autoridades locales, familiares de personas desaparecidas, sociedad civil organizada y colectivos. Además, bajo su titularidad fue redactado, aprobado y publicado el Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas, documento rector de los procesos de búsqueda de personas desaparecidas tanto de la Comisión de Búsqueda de Personas, como de las autoridades administrativas, judiciales, ministeriales y policiales.

No obstante, su renuncia el 23 de agosto de 2023, se enmarcó en el proceso de ideación y ejecución del censo de personas desaparecidas y la consecuente deslegitimación del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas, lo que incluso motivó al Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México (2023) a exigir que, ante ese escenario político, el gobierno federal se comprometiera a:

1. Reconocer y visibilizar la cifra oficial de personas desaparecidas en nuestro país, la cual incluso puede ser muy superior a la cifra actual del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas.
2. Garantizar que el ejercicio de censo de personas desaparecidas no implique una estrategia de disminución intencionada del número registrado de personas desaparecidas, de cara al cierre de la administración actual.
3. Transparentar la metodología de implementación del censo de personas desaparecidas, así como la metodología y manejo técnico del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas; y que, en caso de modificar el registro, se integren las evidencias conforme a proceso y con el consentimiento de la familia de la persona desaparecida.
4. Respetar a cabalidad lo dispuesto en la Ley General en materia de Desaparición, que establece que el manejo y gestión del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas es competencia de la Comisión Nacional de Búsqueda en coordinación con otras autoridades especializadas.



El 5 de octubre de 2023, la Secretaría de Gobernación abrió el proceso legalmente previsto<sup>18</sup> por el que colectivos de víctimas, personas expertas y organizaciones de la sociedad civil especializadas en la materia, podían proponer perfiles para ocupar el cargo de titular de la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas, debiendo cumplir con los requisitos previstos por el artículo 51 la Ley General. El 15 de octubre de 2023, la Secretaría de Gobernación, a través de su página oficial dio a conocer los 13 perfiles de las y los candidatos a la titularidad de la Comisión Nacional de Búsqueda, y el 23 de octubre, se publicó la Exposición fundada y motivada para el nombramiento de la persona titular de la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas, por la que se designa a Teresa Guadalupe Reyes Sahagún a cargo del órgano desconcentrado, señalando que “es una persona académicamente acreditada y con una trayectoria amplia en el servicio público estrechamente vinculada al fomento y protección de los derechos humanos”.

La designación se realizó de forma opaca, al no hacerse públicos los resultados de la consulta pública, ni realizarse entrevistas para valorar perfiles e idoneidad de los candidatos. Además, el nombramiento resultó en la inobservancia de la LGMDFP, al no cumplirse con el requisito referente al desempeño de actividades profesionales, de servicio público, en la sociedad civil o académicas en la materia por lo menos en los dos años previos al nombramiento, ni acreditar tener conocimientos y experiencia en búsqueda de personas y derechos humanos.

Sobre el proceso de designación, el Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México (2023) externó su preocupación manifestando que “una vez más hay una voz que se ha antepuesto a las de las víctimas al elegir a una persona que no cumple con el perfil para ejercer uno de los principales cargos para cumplir con la desafiante tarea de búsqueda de personas”. Además, denunció que “una consulta pública para proponer personas candidatas no sustituye un proceso donde las familias tenga[n] una participación sustantiva y real”.

El cumplimiento de requisitos para ocupar un cargo público es un elemento que proviene del interés social por el ejercicio focalizado y técnicamente adecuado de la función pública, permitiendo, en muchos casos, que los grupos en situación de vulnerabilidad sean debidamente representados, o que sus necesidades sean atendidas. En contraposición, la ausencia de un perfil idóneo termina por vulnerar los derechos de las víctimas de la desaparición de personas, frente al incremento en la cantidad de casos de desaparición en el país, la ausencia de estrategias eficientes para la búsqueda de personas y la crisis de datos forenses con motivo de la omisión de crear el Banco Nacional de Datos Forenses. Condición que, incluso, se recoge en los Principios Rectores para la Búsqueda de Personas Desaparecidas que establecen la existencia de instituciones competentes y personas capacitadas, además de contar con facultades, recursos materiales y técnicos, como obligaciones imprescindibles en la institucionalidad del Estado.

Esto cobra relevancia frente a las irregularidades en las actividades de búsqueda e identificación humana, en la priorización de perfiles políticos sobre los técnicos, así como por el proceso de desmantelamiento de las herramientas y mecanismos durante la etapa final de la presente administración, desconociendo el Programa Nacional de Búsqueda de Personas e imponiendo la Estrategia Nacional de Búsqueda Generalizada, los que se efectuaron con posterioridad al nombramiento de Reyes Sahagún como titular de la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas.

Si bien, el planteamiento que hace López Obrador para desintegrar las estructuras tecnócratas del Estado mexicano basadas en racionalización científica para el ejercicio de la actividad gubernamental y provocar determinados resultados (Hernández, 2014, p. 355), el modelo gubernamental del denominado “humanismo mexicano” terminó por desplazar la experiencia y el conocimiento técnico, e imponer un sistema ideológico y discursivo específico que apela a la virtud personal y al

proyecto político como fundamentos de una adecuada gestión gubernamental, pero que en materia de búsqueda de personas y acceso a verdad y justicia, ha evidenciado la incapacidad técnica de la 4T. En el entierro de la tecnocracia, se ha pecado de desconocer el valor de la técnica para hacer frente a la crisis de desapariciones.

### La política sobre los derechos

A seis años de gobierno de la “Cuarta Transformación”, las respuestas no han sido suficientes en la normativa, la construcción de políticas y el desarrollo de capacidades técnicas e institucionales para atender a la crisis de desaparición en el país, mientras que algunas otras, los reclamos de familiares han sido deslegitimados por los titulares del Poder Ejecutivo en el ámbito federal y en las entidades federativas.

En otros casos, la convicción de que la voluntad política es suficiente para atender problemáticas complejas termina limitando áreas del gobierno que requieren perfiles técnicos y capacidades especializadas y a desmontar los avances logrados en los primeros años. Finalmente, como parte de un proceso más amplio de gobernabilidad, la polarización de la agenda de derechos, la relativización de fenómenos graves y la conformación de una narrativa maniquea que descalifica las críticas al gobierno y las coloca como parte de una agenda de oposición política, han venido a definir la relación entre el gobierno y sociedad civil, incluyendo a familias y colectivos de personas desaparecidas.

La desestructuración del CNIH, además de afectar a la efectiva y técnicamente adecuada búsqueda de las personas desaparecidas a través del trabajo de identificación de cadáveres, también deja ver la incongruencia y la falta de planificación en la actividad del gobierno federal para hacer frente a la crisis forense, al crear —no sólo a través de decretos o acuerdos, sino a rango de ley— una nueva herramienta de búsqueda de personas, ajena a las propuestas por la LGMDFP, pero que, en poco menos de un año, se vería prácticamente desmantelada por actos y omisiones atribuibles al propio Poder Ejecutivo Federal.

Esta situación ya había ocurrido respecto del MEIF, sobre el que Édgar Cortez Morales (2023), otrora miembro del Grupo Coordinador del MEIF, manifestó que “si tomamos en cuenta que al día de hoy el grupo coordinador lo integra una sola persona, se trabaja en un único estado, que no se cuenta con cooperación internacional para el MEIF y que la apuesta efectiva del gobierno federal es el CNIH, se tiene que reconocer que el MEIF es un proyecto que se truncó”.

En el último año, la Presidencia de la República ha cuestionado la cifra oficial y la persistencia del fenómeno de la desaparición. El 9 de junio de 2023, el gobierno federal anunció la implementación de un “censo” de personas desaparecidas, que ya no se integraba por los reportes que para tal efecto hacían la Comisión Nacional de Búsqueda, las Comisiones Locales de Búsqueda, la Fiscalía General de la República y las Fiscalías Generales de las entidades federativas, sino a partir de visitas domiciliarias y llamadas telefónicas, mismas que se llevaban a cabo sin metodología alguna ni con el rigor técnico suficiente. Este censo, surgía a partir del descrédito sobre la cantidad de personas desaparecidas y no localizadas en el país, pues, en palabras del propio presidente, “no es lógico” alcanzar dichas cifras al no permitirse bajo su gobierno ni la represión, ni la desaparición.

El “censo de personas desaparecidas” dejó ver un Poder Ejecutivo negacionista de la crisis de desaparición en el país y un distanciamiento sustancial de las familias buscadoras —más comúnmente, madres, hijas y hermanas—. La realidad que había dado a conocer el RNPDO se diluía frente a un nuevo mecanismo que alejaba de una verdad reconocida, en perjuicio de los derechos de las víctimas directas e indirectas de la desaparición. Indirectamente, al deslegitimar el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas, se deslegitimaban también las exigencias

por justicia, verdad y memoria que retumban en la búsqueda de personas,<sup>19</sup> participando en una revictimización discursiva y burocrática de las familias de personas desaparecidas.

Los pronunciamientos sobre el censo no tardaron en llegar: datos suprimidos, duplicados, omitidos o mal integrados, e incluso, personas registradas previamente que habían sido eliminadas. Este censo no sólo fungía como herramienta extraordinaria para el conteo de las personas desaparecidas y no localizadas en el país, sino que, además, sirvió como herramienta para “desaparecer a los desaparecidos”, a través de la modificación de las bases de datos del RNPDNO, desconociendo la calidad de las personas desaparecidas, mediante una estrategia fraudulenta en la construcción de la posverdad. Al respecto, el Comité de Desaparición de la ONU (2023) señaló que la realización de este censo:

[...] no cumple con los criterios establecidos en el Protocolo Homologado de Búsqueda y en estándares internacionales aplicables a la materia para este tipo de actividad; no es ejecutado por las autoridades competentes en materia de búsqueda sino por otras instancias; no cuenta con una metodología clara y transparente y mecanismos que permitan la participación de las personas desaparecidas; y en cuya implementación se han denunciado actos de revictimización, incluyendo señalamientos contra los familiares de ocultar el paradero de sus seres queridos.

Como efecto colateral del censo de personas desaparecidas, se evidenció la falta de coordinación en el trabajo de la Comisión Nacional de Búsqueda y las Comisiones Locales de Búsqueda, especialmente, en lo referente a la creación, administración y actualización de los Registros Estatales de Personas Desaparecidas y No Localizadas (REPDNO), herramientas que, a la par de servir para las labores de búsqueda de personas en el ámbito local, buscaban fungir como alimentadores de la información del RNPDNO,<sup>20</sup> permitiendo su actualización continua y en tiempo real.

Las cifras de un registro reformuladas a partir de un “censo” de personas desaparecidas, la falta de un Banco Nacional de Datos Forenses, y las omisiones a nivel local que van desde la falta de herramientas de búsqueda de personas, incluyendo la falta de armonización legislativa, reflejan el trabajo de un movimiento político que, incluso de cara a los miles de mujeres buscadoras, ha manifestado “tener otros datos”. En materia de desaparición, la posverdad —caracterizada por “la relativización de la veracidad, la banalización de la objetividad de los datos y la supremacía del discurso emotivo” (Zarzalejos, 2017, p. 12), y en el caso de los gobiernos de la “4T”, definidora de las políticas públicas— termina por ser herramienta fatal para la desarticulación del sistema de búsqueda de personas.

Adicionalmente, la visión histórica de López Obrador insiste en una trayectoria política en la cual la 4T enfrenta fuerzas reaccionarias. De esta forma, todo lo que cuestiona o plantea análisis de la realidad, es parte de una agenda de la oposición política y económica del país. En su mirada, el conservadurismo: “Es mantener el *statu quo*. Por eso no se quería cambiar al régimen. Se avanzaba mucho en el discurso del análisis de la realidad, pero no se apostaba a transformar la realidad” (López Obrador, 2019). En la lógica presidencial, los problemas se resuelven con voluntad política y con la determinación del Ejecutivo, en una concepción de gestión institucional que prescinde y critica a la técnica, a lo que el presidente ha denominado “tecnocracia neoliberal” (López Obrador, 2021). Esta improvisación fundida con buena voluntad ha sido advertida incluso por intelectuales cercanos al régimen. En palabras del periodista Hernán Gómez (2021): la improvisación, el capricho, el desaseo jurídico y la urgencia de adoptar decisiones en el primer año, caracterizaron errores en las acciones de la nueva administración.

Sobre el papel de la academia y la sociedad civil, también han existido mensajes que minimizan el conocimiento técnico y los análisis especializados, particularmente aquellos que resultan críticos a la gestión, como resultó ser en el contexto de la militarización de la Guardia Nacional, la política de drogas y de seguridad pública: “los expertos y los de las organizaciones de la sociedad civil pues no sé qué estén pensando, porque ya basta también de la simulación, de estar nada más haciendo análisis de la realidad sin transformarla. Puro experto, puro diagnóstico, estudios, contratación de asesores, pero no se hace nada por cambiar las cosas” (López Obrador, 2022).

Para la “4T”, la sociedad civil mutó a oposición política, dejando de ser un espectro muy amplio de representaciones sociales: “la sociedad civil, que antes era pueblo, nada más que ahora ya se apropiaron de la sociedad civil, yo no conozco gente de la sociedad civil, de veras, muy pocos de izquierda, con todo respeto, todo lo que es sociedad civil tiene que ver con el conservadurismo, hasta los grandes consorcios promueven a la sociedad civil” (López Obrador, 2022). Este contraste entre política y técnica ha trascendido a áreas de perfiles técnicos especializados, como los de seguridad pública, búsqueda de personas y acceso a la justicia, condiciones que dan pistas del tránsito de una tecnocracia a una “humanocracia” —cuyo requisito es la afinidad al proyecto definido como “Humanismo mexicano”—, que demerita la necesidad del conocimiento técnico y científico en la actividad del Estado.

En la clave de interpelación política y de manejo de la historia del presidente, donde hay un antes y un después de la Cuarta Transformación, la crítica se reduce a los intentos de la reacción por restaurar el pasado, además de transferir la responsabilidad de los males, como la violencia y la crisis de seguridad, a quienes gobernaron previamente, “los que utilizaron sólo como recurso el uso de la fuerza, en tiempos pasados y que desataron la violencia y convirtieron al país en un cementerio, ahora dicen que son defensores de derechos humanos y que no quieren la militarización del país, cuando no es eso lo que se está proponiendo” (López Obrador, 2022). Esta dinámica discursiva somete a evaluación únicamente las estrategias políticas anteriores en materia de seguridad y atención a víctimas, sin capacidad de una reflexión autoevaluativa bajo parámetros objetivos, impidiendo la evolución constante del trabajo en materia de búsqueda de personas y atención a víctimas.

De esta forma, el primer periodo presidencial de la “4T” concluye no sólo con un saldo negativo respecto a las expectativas de las familias de personas desaparecidas, sino, además, con un debilitamiento institucional significativo consecuencia de la prevalencia de la razón política sobre la técnica que, en última instancia, significa una racionalidad refractaria a la crítica sobre la garantía de derechos desde un enfoque técnico especializado, condición que, en el marco de la desaparición de personas, trae consigo la falta de garantías sobre el derecho de las y los desaparecidos a ser buscadas y buscados.

Esta serie de avances y retrocesos constantes no sólo repercuten en la estabilización de una estrategia permanente de búsqueda de personas, sino que forman parte de un proceso de revictimización de las personas que sufren la violencia de las desapariciones, al obstaculizar los procesos de búsqueda de personas e impedirles el acceso a mecanismos efectivos para la garantía de su derecho a buscar a sus hijos e hijas, hermanos y hermanas o padres y madres. Más aún, bajo la discursiva estatal que minimiza la situación de la desaparición en el país, se les invisibiliza y desconoce como víctimas y como agentes que suplen a las instituciones frente a la inactividad del Estado.

El escenario se complejiza con la estrecha relación del presidente con las fuerzas armadas, las cuales han sido políticamente exoneradas de los abusos militares que han perpetrado en tiempos recientes, en su papel vinculado a la seguridad pública, así como de las acontecidas décadas atrás, configurando un pacto de impunidad en torno a la desaparición de personas y otras conductas.

### Cuentas pendientes en materia de búsqueda de personas

Al final del sexenio, y a más de siete años de la entrada en vigor de la Ley General, aún no se cuenta con un Reglamento de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas que amplíe y determine en lo específico las competencias de los órganos del Estado participantes en la labor de búsqueda de personas. Si bien ya existe un anteproyecto publicado por la Comisión Nacional de Búsqueda, en el que participaron familias, organizaciones de la sociedad civil y autoridades, lo cierto es que éste aún no ha sido expedido y publicado por el Presidente de la República.

La legitimidad inicial de López Obrador, centrada en la esperanza de que el nuevo gobierno daría respuestas a miles de familias, se nutrió de la apertura del presidente y del gabinete de reconocer la crisis y construir soluciones. Sin embargo, el paso del tiempo ha erosionado la relación con las familias. Mientras el presidente sostiene que su gobierno no desaparece personas y que las críticas son parte de la agenda conservadora, las familias y colectivos cuestionan con mayor frontalidad el desempeño de la “Cuarta Transformación” por la incapacidad de revertir la impunidad estructural. El movimiento de familias de personas desaparecidas ha cuestionado el incremento de las desapariciones en el actual sexenio y la incapacidad de afrontar las desapariciones del periodo de la Guerra Sucia, y las que surgieron a partir del sexenio de Felipe Calderón.

El Movimiento por Nuestros Desaparecidos (2024a) afirma que “en el gobierno de Felipe Calderón, cuando inició la militarización de la seguridad pública, ocurrieron 0.49 desapariciones por hora, y en el de su sucesor, Enrique Peña Nieto, fueron 0.64. Actualmente, el RNPDO registra 114,184 personas desaparecidas, es decir, este sexenio acumula el 44 % del total.” Con ello, concluye que “durante el sexenio de Andrés Manuel López Obrador, una persona ha desaparecido cada hora” (2024b). Respecto a la impunidad prevaleciente, María Guadalupe Guzmán Romo, madre del teniente de infantería Miguel Orlando Muñoz, presuntamente desaparecido por militares en 1993, señaló en carta pública reproducida en *Proceso* (2024) que al presidente “le ha quedado grande el cargo. Su dureza y desprecio se convirtieron en seis años más de impunidad”. Con un reclamo hacia la impunidad, señaló: “¿dónde quedó la Cuarta Transformación? Yo no he visto la transformación del país como usted prometió. Sólo he visto que continúan las desapariciones, las violaciones a los derechos humanos y que la impunidad y corrupción imperan”, cuestionó la madre integrante del Comité Eureka.

La percepción de incapacidad e impunidad se ve agravada por el aumento de las desapariciones —o quizá su adecuado registro— en la presente administración. Además, el aparente pacto de impunidad con las fuerzas armadas, defendido por López Obrador como “pueblo uniformado”, el cual dejó de perpetrar violaciones de derechos humanos, según la narrativa del presidente, ha terminado por desalentar el esclarecimiento de su papel en las desapariciones del pasado y en la etapa de actividades en labores de seguridad pública, de manera destacada, esta defensa del Ejército se observa en el caso Ayotzinapa, pero es una constante de la postura política de la Cuarta Transformación.

Por ello, la siguiente administración, a fin de garantizar la efectividad de los mecanismos y herramientas de búsqueda de personas previstos por la LGMDFP, deberá dar prioridad a la expedición del reglamento correspondiente con la participación de las víctimas y en constante diálogo con éstas y, sobre todo, deberá tener un claro compromiso político contra la impunidad y la protección de las fuerzas armadas. Además, deberá recomponer la institucionalidad y las capacidades técnicas en torno a los sistemas de búsqueda y de procuración de justicia.

Asimismo, deberá promover la actividad legislativa en la materia sobre las entidades federativas, sobre todo en aquellas que actualmente no cuenten con legislación especializada, además de garantizar la coordinación entre la Comisión Nacional de Búsqueda y las Comisiones Locales de Búsqueda, principalmente en lo referente al establecimiento y adecuado funcionamiento de las herramientas y mecanismos de búsqueda de personas, como son los Registros Estatales de Personas Desaparecidas y No Localizadas, los Bancos Estatales de Datos Forenses, los Registros Estatales de Personas Fallecidas y No Identificadas y los Registros Estatales de Fosas Clandestinas, mismos que alimentan y participan en el Programa Nacional de Búsqueda de Personas.

Deberá revertirse al rezago adquirido para atender la crisis forense que rodea a la desaparición de personas. Deberán evaluarse las condiciones de herramientas como el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas, de las necesidades para el establecimiento del Banco Nacional de Datos Forenses y analizar la viabilidad técnica y operativa del Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense y del Centro Nacional de Identificación Humana, inicialmente ajenas a la LGMDFP, pero actualmente parte del trabajo en materia de búsqueda de personas.

Estamos lejos de superar lo que el entonces representante en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2018) estimó que ilustraba la realidad de país hace unos años, condición que actualmente subsiste y caracteriza también a la gestión de la 4T, al describir una crisis en la que se debe “superar la pesada herencia de decenios de negación, falta de reconocimiento de la dimensión del problema, ausencia de voluntad, ineficacia y revictimización. Es momento de que México inicie una nueva etapa y ponga fin a la angustia sin tregua que han enfrentado las miles de víctimas de desaparición en el país”.

La crisis de desaparición de personas deberá atenderse de forma transversal en toda la actividad del Estado, trabajando en conjunto con las víctimas —en lo individual y en lo colectivo— recogiendo intereses, exigencias y necesidades bajo un trato digno basado en derechos humanos e incluyendo una perspectiva interseccional, garantizando su participación efectiva en las decisiones que pudieren afectarles. En síntesis, colaborando “hasta que la dignidad se haga costumbre”.

### Referencias

#### Libros y artículos académicos

- Cepeda, A. & Leetoy, S. (2021). De víctimas a expertas: estrategias de agencia cívica para la identificación de desaparecidos en México. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* (66) <https://iconos.flacsoandes.edu.ec/index.php/iconos/article/view/4197/3529>
- De Lucas y Murillo de la Cueva, F. (2003). Ideología, Tecocracia y Liberalismo. *Revista Castellano Manchega de Ciencias Sociales* (6), 47-72. <https://doi.org/10.20932/barataria.v0i6.245>
- Gómez, H. (2021). *AMLO y la 4T: una radiografía para escépticos*. México: Océano.
- Heredia, B. & Gómez, H. (coords.). (2021). *4T Claves para descifrar el rompecabezas*. México: Grijalbo.
- Hernández, R. (2014). Entre la racionalidad tecnocrática y la gobernabilidad: La importancia del consenso político en México. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 59(222), 353-368. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-19182014000300014&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-19182014000300014&lng=es&tlng=es)
- Hernández, S. (2020). Dialogar con las víctimas y sus familiares: la construcción de una agenda de seguridad y justicia en México. *Brújula ciudadana*, Año 12, núm. 115. <https://www.revistabrujula.org/115-2-dialogar-con-las-victimas-con>
- Ruiz, A. & Benumea, I. (2022). Presupuesto y crisis forense en México. Opacidad e insuficiencia del presupuesto en materia de identificación forense. *Fundar*, Centro de Análisis e Investigación. [https://fundar.org.mx/wp-content/uploads/2022/12/CrisisForense\\_PEF2023.pdf](https://fundar.org.mx/wp-content/uploads/2022/12/CrisisForense_PEF2023.pdf)

**Observaciones e informes de órganos internacionales**

Comité contra la Desaparición Forzada (2019). Principios rectores para la búsqueda de personas desaparecidas (CED/C/7) <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g19/134/14/pdf/g1913414.pdf?token=yMcRDImzIwH2Bk7HZ7&fe=true>

Comité contra la Desaparición Forzada (2022). Informe del Comité contra la Desaparición Forzada sobre su visita a México en virtud del artículo 33 de la Convención. Información sobre la visita, hallazgos y primera parte de las recomendaciones (art. 33, párr. 1), CED/C/R.9 (Findings), <https://hchr.org.mx/wp/wp-content/uploads/2022/04/Informe-de-visita-a-MX-del-Comite-contrala-Desaparicion-Forzada-abril-2022.pdf>

Comité contra la Desaparición Forzada (2022). Informe del Comité contra la Desaparición Forzada sobre su visita a México en virtud del artículo 33 de la Convención (CED/C/R.9). <https://hchr.org.mx/wp/wp-content/uploads/2022/04/Informe-de-visita-a-MX-del-Comite-contrala-Desaparicion-Forzada-abril-2022.pdf>

Comité contra la Desaparición Forzada (2023). Observaciones finales sobre la información complementaria presentada por México con arreglo al artículo 29, párrafo 4 de la Convención (CED/C/MEX/OAI/2). <https://hchr.org.mx/wp/wp-content/uploads/2023/10/Observaciones-Finales-CED-2023-Mexico.pdf>

**Comunicados de prensa**

Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A.C. (2023, 28 de agosto). A 3 meses de anunciarse su puesta en marcha, el Banco Nacional de Datos Forenses sigue sin operar. [Comunicado de prensa] <https://centroprodh.org.mx/2023/08/28/a-3-meses-de-anunciarse-su-puesta-en-marcha-el-banco-nacional-de-datos-forenses-sigue-sin-operar/>

Comité contra la Desaparición Forzada y Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas (2022, 17 de mayo). México: El oscuro hito de 100,000 desapariciones refleja un patrón de impunidad, advierten expertos de la ONU [Comunicado de prensa]. [https://hchr.org.mx/wp/wp-content/uploads/2022/05/20220517\\_Com-Prensa\\_Mexico-El-oscurito-hito-de-100000-desapariciones-refleja-un-patron-de-impunidad-advierten-expertos-de-la-ONU.pdf](https://hchr.org.mx/wp/wp-content/uploads/2022/05/20220517_Com-Prensa_Mexico-El-oscurito-hito-de-100000-desapariciones-refleja-un-patron-de-impunidad-advierten-expertos-de-la-ONU.pdf)

Movimiento por nuestros desaparecidos en México (2019, 28 de marzo). Reinstalación del Sistema Nacional de Búsqueda, un paso más para la búsqueda de nuestros seres queridos desaparecidos [Comunicado de prensa] <https://memoriamndm.org/reinstalacion-del-sistema-nacional-de-busqueda-un-paso-mas-para-la-busqueda-de-nuestros-seres-queridos-desaparecidos/>

Movimiento por nuestros desaparecidos en México (2023, 24 de octubre). Perfil y proceso de designación de nueva titular de la Comisión Nacional de Búsqueda, preocupante: MNDM. [Comunicado de prensa] <https://movndm.org/perfil-y-proceso-de-designacion-de-nueva-titular-de-comision-nacional-de-busqueda-preocupante-mndm/>

Movimiento por nuestros desaparecidos en México, César Martínez, (2024a, 28 de mayo). Desaparecen más de 50,000 personas en el sexenio de AMLO. <https://adondevanlosdesaparecidos.org/2024/05/28/desaparecen-mas-de-50000-personas-en-el-sexenio-de-amlo/>

Movimiento por nuestros desaparecidos en México, César Martínez, (2024b, 28 de mayo). Desaparece una persona cada hora en sexenio de AMLO. <https://adondevanlosdesaparecidos.org/2023/06/01/desaparece-una-persona-cada-hora-en-sexenio-de-amlo/>

ONU-DH México (30 de agosto de 2018). ONU-DH alienta al próximo gobierno a romper la trágica historia de dolor de las desapariciones en México. [Comunicado de prensa] [https://hchr.org.mx/wp/wp-content/themes/hchr/images/Comunicados/2018/20180829\\_ComPrensa\\_D%C3%ADaIntlDesaparici%C3%B3nForzada.pdf](https://hchr.org.mx/wp/wp-content/themes/hchr/images/Comunicados/2018/20180829_ComPrensa_D%C3%ADaIntlDesaparici%C3%B3nForzada.pdf)

Secretaría de Gobernación (2019, 24 de marzo). Se reinstala Sistema Nacional de Búsqueda de personas; será una herramienta para la pacificación del país. [Comunicado de prensa] <https://www.gob.mx/segob/prensa/se-reinstala-sistema-nacional-de-busqueda-de-personas-sera-una-herramienta-para-la-pacificacion-del-pais?idiom=es>

Secretaría de Relaciones Exteriores (2020, 4 de octubre). El Gobierno de México reconoce formalmente la competencia del Comité contra la Desaparición Forzada de la ONU. [Comunicado de prensa] <https://embamex.sre.gob.mx/francia/index.php/es/comunicados/805-el-gobierno-de-mexico-reconoce-formalmente-la-competencia-del-comite-contrala-desaparicion-forzada-de-la-onu>

Andrés Manuel López Obrador (2018, 14 de septiembre). Presidente electo se reúne con familiares de víctimas en el Segundo Diálogo por la Paz, la Verdad y la Justicia convocado por la CNDH [Comunicado de prensa] <https://lopezobrador.org.mx/2018/09/14/participa-amlo-en-el-segundo-dialogo-por-la-paz-la-verdad-y-la-justicia/>

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (2021, 25 de mayo). FGR debe exponer razones por las que no cuenta con información del Banco Nacional de Datos Forenses: INAI [Comunicado de prensa] <https://home.inai.org.mx/wp-content/documentos/SalaDePrensa/Comunicados/Nota%20INAI-042-21.pdf>

**Notas periodísticas**

Arista, Lidia (2023, 30 de agosto). Desapariciones: para el gobierno se trata de contar; organizaciones piden buscar. *Expansión Política*. <https://politica.expansion.mx/mexico/2023/08/30/nuevo-censo-de-desaparecidos-mexico>

Aristegui Noticias (2021, 13 de diciembre). 'Si AMLO no va a las fosas, las fosas van a él': así protestaron familiares de desaparecidos en Guanajuato. <https://aristeguinoticias.com/1312/mexico/si-amlo-no-va-a-las-fosas-las-fosas-van-a-el-asi-protestaron-familiares-de-desaparecidos-en-guanajuato-video/>

Grupo Fórmula (2024, 24 de marzo). Entrevista de Michelle Rivera: Cecilia Flores le responde a AMLO: Después de las elecciones ya no será presidente. <https://www.youtube.com/watch?v=c5hWtUtduil>

Hernández, S. (2021, 21 de julio). Desaparición forzada en Puebla: el tiempo y la derrota del Estado. *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/simon-hernandez-leon/desaparicion-forzada-en-puebla-el-tiempo-y-la-derrota-del-estado/>

Herrera, L. (2021, 21 de julio). Base Nacional de Información Genética, hasta el 2023. *Reporte Índigo*. <https://www.reporteindigo.com/reporte/base-nacional-de-informacion-genetica-hasta-el-2023/>

Infobae (2020, 14 de julio). El 75% de los desaparecidos en México tienen entre 15 y 30 años. <https://www.infobae.com/america/mexico/2020/07/15/mas-de-73000-personas-han-desaparecido-y-la-mayoria-son-jovenes-de-entre-15-y-30-anos/>

Martínez, César (2024, 19 de febrero). ONU ordena a México reactivar el Centro Nacional de Identificación Humana, *Milenio*. <https://www.milenio.com/politica/onu-ordena-reactivar-centro-nacional-identificacion-humana>

Monroy, J. & Velázquez, M. (2019, 24 de marzo). AMLO anuncia reinstalación del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, *El Economista*. <https://www.economista.com.mx/politica/AMLO-anuncia-reinstalacion-del-Sistema-Nacional-de-Busqueda-de-Personas-20190324-0008.html>

Vela, Saúl (2023, 19 de diciembre). Familiares de desaparecidos se dicen traicionados por mentiras de 4T. *El Financiero*. <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2023/12/19/familiares-de-desaparecidos-se-dicen-traicionados-por-mentiras-de-4t/>

Xantomila, J. & Sánchez, A. (2024, 5 de febrero). Suspenden *de facto* labores del Centro Nacional de Identificación Humana. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/2024/02/05/politica/012n1pol>

**Resoluciones de órganos nacionales**

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. Recurso de Revisión sobre Acceso a la Información 3907/21.

Secretaría de Gobernación (2023, 23 de octubre). Exposición fundada y motivada para el nombramiento de la persona titular de la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas.

Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Amparo en Revisión 578/2022.

#### Leyes y decretos

Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas [LGMDFP].

Decreto [Presidencia de la República]. Por el que se aprueba la Declaración que formulan los Estados Unidos Mexicanos para reconocer la competencia del Comité contra la Desaparición Forzada para recibir y examinar las comunicaciones presentadas por personas que se encuentren bajo su jurisdicción o en nombre de ellas. 18 de septiembre de 2020. Diario Oficial de la Federación.

#### Conferencias de prensa

Presidencia de la República (2021, 1 de septiembre). Discurso del presidente Andrés Manuel López Obrador durante el Tercer Informe de Gobierno. <https://lopezobrador.org.mx/2021/09/01/discurso-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-durante-el-tercer-informe-de-gobierno/>

Presidencia de la República (2018, 1 de diciembre). Mensaje a la Nación desde el Zócalo de la Ciudad de México. <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/discurso-de-andres-manuel-lopez-obrador-presidente-de-los-estados-unidos-mexicanos?idiom=es>

Presidencia de la República (2019, 13 de febrero). Conferencia de prensa del presidente Andrés Manuel López Obrador. <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/conferencia-de-prensa-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-13-de-febrero-2019>

Presidencia de la República (2019, 19 de febrero). Conferencia de prensa del presidente Andrés Manuel López Obrador. <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/conferencia-de-prensa-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-19-de-febrero-2019>

Presidencia de la República (2019, 4 de febrero). Versión estenográfica de la conferencia de prensa matutina del presidente Andrés Manuel López Obrador. <https://presidente.gob.mx/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-37/>

Presidencia de la República (2019, 8 de marzo). Mensaje del presidente Andrés Manuel López Obrador en el evento Mujeres Transformando México. <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/mensaje-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-en-el-evento-mujeres-transformando-mexico?idiom=es>

#### Otras fuentes de información

Almanza, E. (2023). Documental Evidente. La incansable búsqueda de justicia de las madres buscadoras en México. <https://www.youtube.com/watch?v=HZrue34l2vA>

Comisión Nacional de Búsqueda (2022). Informe para el Comité contra las Desapariciones Forzadas. <https://comisionaldebusqueda.gob.mx/wp-content/uploads/2022/03/CNB-Informe-CED-Espanol.pdf>

Cortez, E. (2023, 8 de marzo). El Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense: Un proyecto trunco. Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, A.C. <https://www.imdhd.org/category/comunicacion/blog/>

Zarzalejos, J.A. (2017). Comunicación, periodismo y 'fact-checking'. *UNO* (27), 11-13, [https://www.revista-uno.com/wp-content/uploads/2017/03/UNO\\_27.pdf](https://www.revista-uno.com/wp-content/uploads/2017/03/UNO_27.pdf)

#### Notas

- 1 Jesús Joaquín Sánchez Cedillo. Abogado de la Clínica Jurídica Minerva Calderón. Simón A. Hernández León. Coordinador de la Clínica Jurídica Minerva Calderón y Coordinador de la Licenciatura en Derecho. Los autores agradecen las observaciones de Daniela Jiménez Cortes, Daniela Torres Parra y Jocelynn Pérez Aldana, abogadas de la Clínica Jurídica Minerva Calderón.
- 2 Sobre ello, como Presidente electo llegó a comentar que: "todo esto que desgraciadamente ha sucedido tiene desde luego una explicación. No voy ahora a tratar el tema de fondo, nada más decir que la violencia en México se desató porque de 1983 a la fecha se apostó por un modelo económico llamado neoliberal que no es más que neoporfirismo. Es lo que se padeció durante los 34 años de la dictadura porfirista, se reestableció ese modelo, se reeditó para beneficio de un pequeño grupo a costa del sufrimiento de la mayoría de la gente. Eso es lo que ha originado todo este dolor y toda esta violencia".
- 3 Para una reconstrucción del proceso del movimiento de víctimas y la creación de la ley, véase: El movimiento por nuestros desaparecidos en México y su camino hacia la incidencia legislativa: La siembra colectiva, una apuesta por la esperanza, Centro de Colaboración Cívica, México, 2018.
- 4 Al respecto, véase el compromiso número 89 de los "100 Compromisos" del Presidente Andrés Manuel López Obrador, pronunciados el 1° de diciembre de 2018.
- 5 Datos generados por el Registro Nacional de Personas Desaparecidas, referente al número de personas desaparecidas y no localizadas registradas durante el periodo del 31 de diciembre de 1952 al 01 de diciembre de 2018, de las cuales 60,688 se encontraban desaparecidas y 4,676, no localizadas.
- 6 En el caso de Puebla desde 2017 el Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla incurrió en omisión legislativa absoluta para crear una ley hasta el 2 de septiembre de 2021, en que se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Puebla la Ley de Búsqueda de Personas. En situación similar se encuentra el Estado de Michoacán, en el que, aun cuando el Congreso ha aprobado la Ley de Búsqueda de Personas, el Poder Ejecutivo ha sido omiso en sancionarla, así como en formular y publicar su decreto promulgatorio. Actualmente, una tercera parte de las entidades del país no han cumplido con la armonización legislativa.
- 7 Diario Oficial de la Federación. Decreto por el que se aprueba la Declaración que formulan los Estados Unidos Mexicanos para reconocer la competencia del Comité contra la Desaparición Forzada para recibir y examinar las comunicaciones presentadas por personas que se encuentren bajo su jurisdicción o en nombre de ellas.
- 8 Diario Oficial de la Federación. Acuerdo SNBP/001/2019 por el que se aprueba la creación del Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense.
- 9 El Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas fue un instrumento del Sistema Nacional de Seguridad Pública que concentraba la información sobre personas extraviadas o desaparecidas, así como de quienes se encontraban en establecimientos de atención resguardo, detención o internación y que no fueran identificadas. Dicho registro se encontraba regulado por la Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas, abrogada el 16 de enero de 2018, por el Decreto por el que se expide la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de noviembre de 2017.
- 10 La LGMDFP define al Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas como "una herramienta de búsqueda e identificación que organiza y concentra la información sobre Personas Desaparecidas y No Localizadas, con el objeto de proporcionar apoyo en las investigaciones para su búsqueda, localización e identificación".

- 11 Datos generados por el Registro Nacional de Personas Desaparecidas, referente al número de personas desaparecidas y no localizadas registradas durante el periodo del 31 de diciembre de 1952 al 13 de julio de 2020.
- 12 El Presidente de la República, desestimó el informe del CED en su conferencia mañanera de 13 de abril de 2022, en lo referente a las recomendaciones sobre la desmilitarización de las labores de seguridad pública, señalando que “ellos no tienen [...] toda la información, no están actuando con apego a la verdad”. Sin embargo, sobre el resto de recomendaciones, manifestó que estaban siendo atendidas por la Secretaría de Gobernación.
- 13 Resolución del Recurso de Revisión sobre Acceso a la información (RRA) 3907/21 del INAI. Actualmente no se tiene acceso a los oficios FGR/UTAG/DG/002847/2021 y FGR/UTAG/DG/002847/2021; sin embargo, las respuestas fueron recogidas por Reporte Índigo (2021).
- 14 SCJN, Jurisprudencia 1a./J. 37/2021 (11a.): “DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS. LAS ACCIONES URGENTES EMITIDAS POR EL COMITÉ CONTRA LA DESAPARICIÓN FORZADA DE LAS NACIONES UNIDAS SON OBLIGATORIAS PARA LAS AUTORIDADES ENCARGADAS DE LA BÚSQUEDA DE LAS PERSONAS DESAPARECIDAS”.
- 15 Diario Oficial de la Federación. Aviso General mediante el cual se da a conocer la fecha de inicio de operación del Banco Nacional de Datos Forenses y del Registro Nacional de Personas Fallecidas No Identificadas y No Reclamadas.
- 16 Juzgado Primero de Distrito del Centro Auxiliar de la Novena Región, amparo indirecto del expediente auxiliar 250/2022.
- 17 Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, amparo en revisión 578/2022.
- 18 Diario Oficial de la Federación. Aviso por el que se dan a conocer las Bases para Realizar la Consulta Pública para el Nombramiento de la Persona Titular de la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas.
- 19 Puede decirse que, a partir de la destrucción y reconstrucción narrativa de la desaparición de personas se legitimaban discursos estigmatizantes, revictimizantes y criminalizantes en contra de las víctimas y de sus familiares, especialmente en lo referente al señalamiento de la “voluntariedad de las desapariciones”. Ejemplo de ello fueron las declaraciones del 31 de agosto de 2022, del otrora Gobernador del estado de Puebla, Miguel Barbosa, durante su conferencia de prensa matutina, refiriendo que “hay ausencias voluntarias, hay ausencias no voluntarias, todas se buscan y hay gente que encabeza de manera razonable la búsqueda de sus familiares [...] digo razonable, porque tienen razón de pedir que se encuentre a las personas desaparecidas, pero saben ellos la razón por las cuales desaparecieron, en qué estuvieron involucrados, y nosotros lo sabemos también, de acuerdo, nosotros lo sabemos”.
- 20 Cabe destacar que, para finales de 2023, al menos 23 de las 32 entidades federativas no contaban con un registro público de personas desaparecidas y no localizadas, aun frente a la obligación prevista para las entidades federativas en términos del artículo Séptimo Transitorio del Decreto por el que se expide la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.

## LA INEFICACIA INSTITUCIONAL FRENTE AL AGRAVAMIENTO DE LA VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES DURANTE LA 4T

María del Rosario Arrambide González,  
Shanik Amira David George,  
Ana Laura Gamboa Muñoz

Con el objetivo de evaluar en retrospectiva la acción institucional frente a la violencia de género contra las mujeres en México, entre 2018 y 2024, y a la luz de acercamientos teóricos en materia de derechos humanos y perspectiva de género, este artículo analiza diversos indicadores de violencia de género contra las mujeres, así como algunas acciones institucionales en materia de prevención y atención de las violencias, y propone perspectivas relevantes a futuro para reorientar políticas de Estado, que pongan en el centro a las víctimas, las dignifique y contribuyan a combatir la impunidad que obstaculiza el acceso a la justicia, así como la desnaturalización de las violencias estructurales y patriarcales que las perpetúan.

La violencia de género contra las mujeres se ha agravado en este sexenio, considerando que en México siete de cada 10 mujeres mayores de 15 años, han sufrido algún tipo o modalidad de violencia (INEGI, 2021). Los feminicidios, los homicidios violentos, la desaparición de mujeres, la trata de personas y la violencia sexual, son sólo algunas de las violencias y discriminaciones por razones de género que siguen afectando diariamente los derechos humanos.

La cotidianidad de las violencias que se ejercen contra mujeres permea de manera constante y sistemática el ejercicio de sus derechos humanos, sus relaciones sociales y sus proyectos de vida. Los instrumentos internacionales que protegen los derechos humanos de las mujeres, como la Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación de la Mujer, la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, entre otras, han develado la necesidad urgente de que los Estados parte atiendan la violencia contra las mujeres desde sus distintos niveles de intervención y se logre disminuir las brechas de desigualdad de género.

Si bien las responsabilidades del Estado en materia de derechos humanos consisten en respetar, garantizar, proteger y promover estos frente al aumento de la violencia contra las mujeres, se identifica como necesidad prioritaria la formulación e implementación de políticas públicas desde la perspectiva de género, pues la forma en que constantemente se aborda la violencia es desde una mirada hegemónica o superficial, considerando muy poco las causas y consecuencias de ésta, así como su frecuencia y las características particulares de las víctimas.

Para enfrentar esto, algunos de los abordajes teóricos que han brindado elementos relevantes en torno al reconocimiento del fenómeno de la violencia contra las

mujeres en los últimos sesenta años, son las teorías feministas que han sido nutridas por diversas autoras,<sup>1</sup> y que han aportado elementos y categorías de análisis que permiten profundizar en las causas estructurales de la violencia, entre las cuales se encuentran: el análisis del patriarcado, el sistema sexo género, el poder detrás del ejercicio de la violencia y la falta de acciones estatales asociada a la impunidad y a la naturalización que decanta en el poco reconocimiento de los tipos y modalidades de violencia contra las mujeres.

El patriarcado es el primer macro concepto que acuña la teoría feminista y se entiende como un sistema social, ideológico y económico que establece un conjunto de relaciones sociales entre los varones, relaciones jerárquicas de poder que establecen vínculos de interdependencia y solidaridad entre ellos para dominar a las mujeres, que expresan el control sistemático y sometimiento de las mujeres (Facio & Fries, 2005; Hartmann, 1979). Las corporalidades sexuadas y la construcción social del género responden a una forma histórica de entender cómo ser hombres y ser mujeres, y no sólo establecen mandatos, sino que delimitan un orden social que responde a relaciones jerárquicas de poder a partir de la reproducción de los estereotipos y roles de género, que nos indican de forma simbólica y material, el lugar que se ha asignado a las mujeres, un lugar en el mundo a partir del sistema sexo-género. De acuerdo con Scott (1986), este sistema se ha construido como una oposición binaria de la diferencia sexual que pareciera inamovible.

Esta dicotomía del sistema sexo-género se ha construido como una alteridad que, a su vez, delimita o niega posibilidades, o, dicho de otra forma, define oposiciones entre éstos, ya que “ninguna colectividad se define jamás como una sin colocar inmediatamente enfrente a la Otra” (Beauvoir, 1987, p. 19). Es decir, a partir de los mandatos patriarcales y una política sexual<sup>2</sup> (Millet, 1970), es que lo masculino se ha ubicado como lo Uno, como el referente de lo humano, mientras que la femineidad se ha construido como lo Otro (Irigaray, 2007) bajo las premisas de inferioridad y subordinación. Es en lo femenino donde recae la erotización de la dominación y de la violencia contra las mujeres (Facio & Fries, 2005).

La subordinación de las mujeres, el control sobre sus cuerpos y otras manifestaciones de violencia, derivadas de la división sexual del trabajo, están intrínsecamente vinculadas a sistemas de dominación estructural, tales como el sistema capitalista. En este contexto, las mujeres, relegadas a roles en el ámbito privado y responsables del cuidado, han sido sistemáticamente excluidas de esferas de toma de decisiones cruciales.

Uno de los elementos clave para entender la violencia es el poder que, de acuerdo con Foucault (1998), “no es un objeto, no se adquiere, se conserva o se comparte, sino que se ejerce” (p. 56). El poder es una de las principales motivaciones de la discriminación y la violencia contra las mujeres, de ahí la necesidad de comprenderlo profundamente y cuestionar la forma en que opera y mantiene el estatus de jerarquía entre los géneros, pues si seguimos pensando que las desigualdades de género van a disminuirse con el trabajo aislado a favor de la autonomía de las mujeres, o con planes estatales que no aborden las raíces de la discriminación y las violencias, estaremos muy lejos de hacerle frente a la violencia contra las mujeres por razones de género. Si consideramos que ésta es un síntoma del patriarcado que se instaura mediante el carácter relacional entre los géneros, que es asimétrico y jerárquico, es a partir de las instituciones patriarcales abordadas por Facio y Fries (2005) como la familia patriarcal, los medios de comunicación, el derecho masculinista, la maternidad forzada, la heterosexualidad obligatoria, la educación androcéntrica, el lenguaje ginepe, las costumbres y tradiciones; que continúan sosteniéndose las desigualdades por razones de género. El patriarcado, junto con el colonialismo, el clasismo y otras matrices de dominación vinculadas a las violaciones de derechos humanos, permiten que las expresiones de violencia contra las mujeres

continúen impactando de manera diferencial, tales como la feminización de la pobreza, los feminicidios, la desaparición de mujeres, la trata de personas y las violencias más frecuentes contra las mujeres en México, como la violencia psicológica, la sexual y la física, que se expresan con mayor énfasis en las modalidades de violencia comunitaria y familiar.

Frente a estas perspectivas, a continuación se presenta en un primer apartado la situación de violencia contra las mujeres en México, con el objetivo de situar, conocer y reconocer las distintas formas de violencia que persisten en el contexto nacional durante el sexenio de Andrés Manuel López Obrador, y posteriormente se plantean perspectivas a futuro a partir de este análisis.

#### Situación actual en México: 2018-2024

La violencia de género contra las mujeres en México ha alcanzado índices alarmantes a pesar de las distintas políticas gubernamentales para su prevención, atención y erradicación. Por ejemplo, hasta octubre de 2021, se habían declarado en el territorio mexicano 25 Alertas de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM) en 22 de las entidades federativas,<sup>3</sup> con alcance en 643 municipios (Instituto Nacional de las Mujeres, 2021). A pesar de que la finalidad de las AVGM es adoptar medidas urgentes para erradicar las violencias contra las mujeres, esto no ha sucedido, por el contrario, de acuerdo con las cifras oficiales, la violencia se sigue agravando con el paso del tiempo.

En este sentido, como se observa en la siguiente tabla, durante el periodo de la Cuarta Transformación (4T) hubo un incremento periódico a nivel nacional de las llamadas de emergencia por incidentes de violencia contra la mujer, llegando a las 336,453 para el año 2023, es decir, existió un aumento de 95.37% con relación al año 2018.

Tabla 1. Llamadas de emergencia relacionadas con incidentes de violencia contra la mujer<sup>4</sup>

2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
92,604	106,765	172,210	197,693	260,067	291,331	339,451	336,453

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

Si bien el aumento de llamadas en 2020 se vinculó al contexto de la pandemia por el coronavirus, donde las mujeres, a consecuencia del confinamiento, tenían que permanecer más tiempo con sus agresores, éstas no disminuyeron una vez levantadas las medidas sanitarias por el SARS-CoV-2, en 2021, y, al contrario, han seguido al alza.

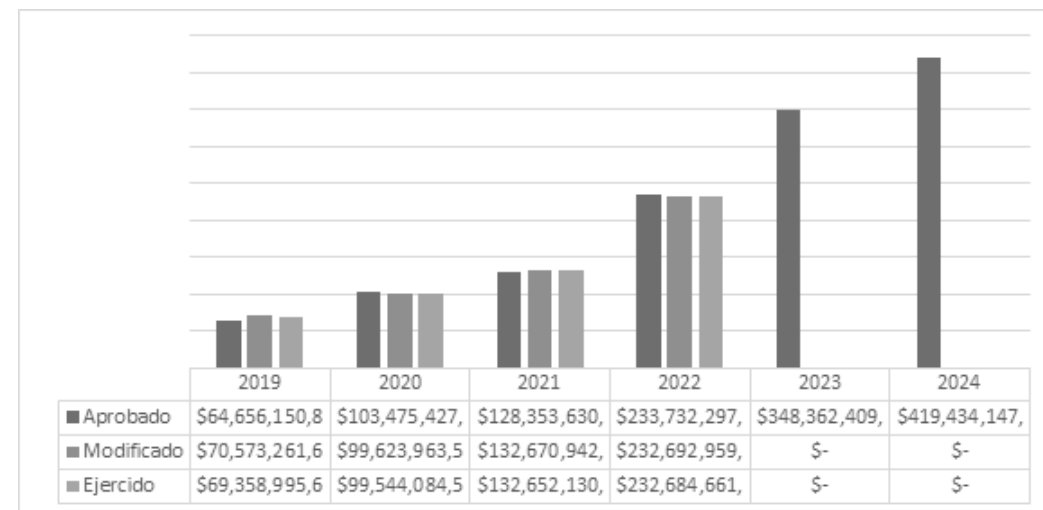
Los datos que anteceden reflejan, además del agravamiento de las violencias contra las mujeres a nivel nacional, la situación de riesgo en la que se encuentran las mismas, puesto que, si una mujer solicita apoyo a las autoridades, en este caso a través de la línea telefónica 911, existen indicios para considerar que teme por su seguridad e integridad personal, e incluso por su vida, y busca protección de parte de las instancias responsables de proveerla.

Por tanto, tales cifras evidencian la imprescindibilidad de adoptar y reforzar las medidas para prevenir tales violencias, mediante la atención de las causas estructurales que les dan origen, principalmente, mediante acciones periódicas de sensibilización y formación para la deconstrucción de patrones estereotipados de género, sustentados en la supuesta superioridad e inferioridad de los sexos. Es decir, las cifras sobre la frecuencia de las violencias de género deben ser orientativas para la adopción de políticas públicas y presupuestarias, sin embargo, resulta preocupante y contradictorio la reducción del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) de atención a mujeres víctimas de violencia.

Un ejemplo de lo anterior, lo podemos encontrar al analizar el Anexo 13 del PEF, el cual corresponde a “Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres”. Bajo este rubro, se concentran los recursos que destinan las diferentes dependencias y entidades del gobierno federal, para impulsar “de manera transversal, la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres a través de la incorporación de la perspectiva de género en el diseño, elaboración, aplicación, seguimiento y evaluación de los resultados de los programas de la Administración Pública Federal”.<sup>5</sup>

Al respecto, destaca que anualmente se ha registrado un incremento en los recursos destinados a este presupuesto transversal, según se observa en los decretos del PEF de los años 2019 a 2024; entre dichos años este presupuesto aumentó 548%.

Gráfica 1. Variación anual del monto aprobado, modificado y ejercido del Anexo 13 del PEF



Elaboración propia con base en los Decretos de los PEF para los ejercicios fiscales de 2019, 2020, 2021, 2022, 2023 y 2024, y las Cuentas Públicas de 2019, 2020, 2021 y 2022.<sup>6</sup>

Si bien esto da la impresión de que han incrementado los recursos para promover la igualdad entre hombres y mujeres, al analizar los rubros que se incluyen dentro de este Anexo, puede identificarse que abarca acciones diversas del gobierno federal que no promueven la igualdad de género.<sup>7</sup> Destaca particularmente que el programa que, año con año, ha concentrado la mayor cantidad de recursos de este presupuesto transversal, ha sido Pensiones para el Bienestar, el cual representa hasta 60% del recurso destinado a este Anexo.

En cambio, el presupuesto para la atención de la violencia contra las mujeres o la protección de sus derechos, incluido en este Anexo, es mínimo, e incluso se ha modificado a la baja en cada ejercicio fiscal; tal es el caso del Programa de Apoyo para Refugios Especializados para Mujeres Víctimas de Violencia de Género, el cual recibe menos de 0.4% del presupuesto asignado al Anexo 13.

Tabla 2. Recursos destinados al Programa Pensiones para el Bienestar dentro del Anexo 13 del PEF

Año	Total aprobado Anexo 13	Aprobado para Pensiones del Bienestar en el Anexo 13	Porcentaje del Anexo 13 que corresponde a Pensiones para el Bienestar
2019	\$ 64,656,150,812	\$ 37,957,507,158	58.7%
2020	\$ 103,475,427,651	\$ 39,630,994,013	38.3%
2021	\$ 128,353,630,306	\$ 59,460,978,926	46.3%
2022	\$ 233,732,297,645	\$ 127,175,475,235	54.4%
2023	\$ 348,362,409,335	\$ 193,424,572,808	55.5%
2024	\$419,434,147,380	\$ 251,774,136,022	60%

Elaboración propia con base en los Decretos de los PEF para los ejercicios fiscales de 2019, 2020, 2021, 2022, 2023 y 2024.

Tabla 3. Recursos destinados a Programa de Apoyo para Refugios Especializados para Mujeres Víctimas de Violencia de Género, sus hijas e hijos dentro del Anexo 13 del PEF

Año	Aprobado	Modificado	Ejercido	Porcentaje del Anexo 13 destinado al Programa de Refugios <sup>8</sup>
2020	\$ -	\$ 396,082,448	\$ 396,076,248	0.38%
2021	\$ 405,003,761	\$ 384,876,106	\$ 384,876,106	0.32%
2022	\$ 420,203,440	\$ 389,920,854	\$ 389,920,854	0.18%
2023	\$ 463,315,814	N/D	N/D	0.13%
2024	\$ 485,673,998	N/D	N/D	0.12%

Elaboración propia con base en los Decretos de los PEF para los ejercicios fiscales de 2019, 2020, 2021, 2022, 2023 y 2024, y las Cuentas Públicas de 2019, 2020, 2021 y 2022.

Cabe mencionar que la modificación a la baja que se registró en 2022 respondió a que, tras la evaluación de las solicitudes de recursos hechas por las instituciones responsables de los refugios, quedaron sin ser utilizados 34.6 millones de pesos.<sup>9</sup>

Otro caso que merece especial mención son los recursos destinados a Salud Materna y Reproductiva, pues como parte de las modificaciones durante el ejercicio fiscal, cada año se ha cortado una tercera parte del dinero etiquetado a estas acciones.

Tabla 4. Recursos destinados a Programa de Apoyo para Refugios Especializados para Mujeres Víctimas de Violencia de Género, sus hijas e hijos dentro del Anexo 13 del PEF

Año	Aprobado	Modificado	Ejercido	Porcentaje de reducción
2019	\$ 2,315,415,461	\$ 1,518,521,137	\$ 1,517,726,870	34.42%
2020	\$ 2,448,109,551	\$ 1,611,063,308	\$ 1,611,063,308	34.19%
2021	\$ 2,026,829,971	\$ 1,351,251,922	\$ 1,351,251,922	33.33%
2022	\$ 2,103,493,176	\$ 1,407,318,093	\$ 1,407,318,093	33.10%
2023	\$ 2,115,941,499	N/D	N/D	N/D
2024	\$ 2,217,307,752	N/D	N/D	N/D

Elaboración propia con base en los Decretos de los PEF para los ejercicios fiscales de 2019, 2020, 2021, 2022, 2023 y 2024, y las Cuentas Públicas de 2019, 2020, 2021 y 2022.



Este dato toma especial relevancia cuando se observa que, de acuerdo con el Informe Semanal de Notificación Inmediata de Muerte Materna, de la Secretaría de Salud federal, correspondiente a la Semana Epidemiológica 52 de 2023, durante el actual gobierno se ha dado un incremento en el número de muertes maternas a nivel nacional.

Tabla 5. Muertes maternas por año

2018	2019	2020	2021	2022	2023
672	672	932	1,059	644	556

Elaboración propia con datos de la Secretaría de Salud federal.

Cabe mencionar, que el aumento que se dio en 2020 responde al brote de la COVID-19, virus que tuvo un impacto significativo en la salud de las mujeres embarazadas, razón por lo cual preocupa aún más que en ese contexto se haya reducido el recurso destinado a los programas de salud materna y reproductiva.

Lo anterior nos deja ver que si bien este apartado presupuestal debería destinarse a acciones que promuevan la igualdad entre hombres y mujeres, lo cual conlleva obligatoriamente responder a la situación de violencia y vulnerabilidad en el que se encuentran éstas, en realidad es escaso el dinero que se orienta a estas acciones, lo cual significaría que no han sido temas prioritarios para la administración federal, ya que se han privilegiado programas de asistencia como las pensiones para personas adultas mayores.

Otro rubro en el que se han tenido recortes presupuestales durante la actual administración federal, que no se incluye en el Anexo 13, son los apoyos que da el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI) para las Casas de la Mujer Indígena y Afromexicana, pues de acuerdo con un análisis hecho por Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad (2023), entre 2019 y 2022 se redujo en 30% el recurso destinado a las 35 casas que brindan atención a mujeres en comunidades indígenas.

Esta reducción de recursos es preocupante, considerando que estos centros son operados por las propias comunidades, cubriendo los vacíos de atención por parte de las autoridades, las cuales sólo les dan dinero para su funcionamiento, en vez de garantizar la disponibilidad y accesibilidad de los servicios de los que carecen en estas poblaciones rurales, normalmente alejadas de los centros urbanos.

Por otro lado, en cuanto a los delitos graves contra las mujeres, como son la violación sexual, la trata de personas, los feminicidios y los homicidios dolosos, es posible observar también un aumento consecuente a lo largo de los años, y que con independencia de que exista una mínima disminución de ellos para 2023, previo al año electoral, la tendencia de su sistemático aumento y comisión resulta preocupante al tratarse de ilícitos que atentan contra el núcleo duro de los derechos humanos de las mujeres, como son la vida, la seguridad e integridad personal y su libertad, lo que los coloca en categoría de graves violaciones a derechos humanos.

En el caso de la violación sexual, es importante mencionar que las cifras del SESNSP muestran delitos cometidos en contra de hombres y mujeres, sin embargo, es posible inferir la feminización de éstos, por tratarse de un delito que se caracteriza por el ejercicio arbitrario de poder sustentado en la dominación patriarcal y que se manifiesta mediante la cosificación y acceso al cuerpo de las mujeres o de menores de edad.

Tabla 6. Presuntos delitos de violación sexual

2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
12,619	13,549	13,520	15,322	17,342	16,543	21,189	23,101	22,727

Elaboración propia con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP).

En cuanto a la cantidad de mujeres víctimas de trata de personas, preocupa el aumento de las mismas, evidenciando que las políticas gubernamentales de prevención y erradicación del delito no están siendo eficaces, lo que tiene sentido considerando que el Programa Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos,<sup>10</sup> que debió emitirse en el año 2019, se publicó de forma tardía, hasta 2022.

Tabla 7. Presuntas víctimas mujeres de Trata de Personas

2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
676	607	380	366	405	458	509	637	593

Elaboración propia con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP).

Frente a los datos que anteceden, habría que considerar también, que de acuerdo con la Oficina de la Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, s.f.), se estima que, por cada víctima de trata de personas identificada, existen 20 más sin identificar, situación que se vincula a la clandestinidad y el traslado de víctimas que caracterizan al delito, lo que agrava el contexto de esta grave violación a derechos en el país.

Un dato que sirve para poner en evidencia cómo la falta del ya mencionado Programa Nacional<sup>11</sup> impactó en las acciones del gobierno federal para atender este delito, es que hasta 2023 se incluyeron detalles de detenciones, operativos y otras acciones relativas a combatir la trata de personas en el Informe Anual de la Estrategia de Seguridad Pública, mientras que en los años previos sólo se reportaban algunos datos generales de capacitaciones, campañas de difusión o denuncias recibidas, pero no se daba información concreta sobre la acción directa de la autoridad para detener a las personas responsables de este delito.

Además, no se tienen reportes claros de la efectividad o resultados de este programa, ya que la Comisión Intersecretarial para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas no ha emitido informes de sus actividades desde 2020. Esta instancia interinstitucional es la responsable de la adopción y evaluación de políticas y programas que cuenten con la participación de los tres niveles de gobierno y organismos de la sociedad civil para la prevención, investigación, sanción y erradicación de la trata de personas, según se detalla en el Programa Nacional.

Esta Comisión es la responsable de rendir cuentas sobre los resultados del Programa Nacional, sin que se cuente con información pública al respecto. Una de las acciones más recientes que ha implementado fue la puesta en marcha en 2023 del Sistema Nacional de Información en materia de Trata de Personas (SINTRA), el cual es una plataforma en la que las autoridades federales, estatales y municipales deben registrar las acciones realizadas en el marco del Programa, para contar con

insumos para el diseño de políticas públicas; sin embargo, éste es de acceso restringido, por lo que la ciudadanía en general no puede consultar los reportes de las instituciones gubernamentales, lo que contraviene la participación ciudadana en la gestión e implementación de políticas públicas.

En lo que respecta a la máxima expresión de violencia contra las mujeres, que se manifiesta mediante los feminicidios y homicidios dolosos,<sup>12</sup> los datos son igualmente preocupantes, dado que al sumar ambas categorías durante el periodo de 2015 a 2023, en promedio 3,260 mujeres son asesinadas anualmente en México, siendo mayor el promedio anual en el gobierno de la 4T, como se observa en la siguiente tabla y gráfica. Cientos de estos asesinatos son el resultado de la misoginia e impunidad social y estatal, caracterizada por la referida inadecuada adopción de políticas públicas de prevención de la violencia de género, la falta de protección eficaz para las víctimas y la inadecuada investigación y sanción de los responsables, situaciones que no son específicas del gobierno de la 4T, sino que también caracterizan la actuación de los gobiernos que le precedieron y que en su conjunto y sistematicidad han fomentado el agravamiento de las violencias, mandando un mensaje de tolerancia estatal.

Tabla 8. Presuntos delitos de Feminicidio y presuntas víctimas mujeres de Homicidio Doloso

Presuntos delitos de Feminicidio								
2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
413	608	742	898	944	947	981	959	832
Promedio anual: 665				Promedio anual: 932				
Presuntas víctimas mujeres de Homicidio Doloso								
2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
1,733	2,187	2,535	2,759	2,876	2,801	2,749	2,803	2,574
Promedio anual: 2,303				Promedio anual: 2,760				
Total de mujeres asesinadas en México								
2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
2,146	2,795	3,277	2,657	3,820	3,748	3,730	3,762	3,406
Promedio anual: 2,718				Promedio anual: 3,693				
<b>Promedio anual: 3,260</b>								

Elaboración propia con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP).

Por otro lado, la impunidad estatal que caracteriza a los delitos de feminicidio, se manifiesta de igual forma en la desproporción existente a nivel nacional entre las denuncias y las sentencias emitidas; mientras que del periodo de 2019 a junio 2023 se reportaron 4, 445 feminicidios, tan solo se emitieron 1,874 sentencias condenatorias (IDHIE, 2024), es decir, tal solo en 42.1% de los feminicidios se accede a la justicia, materializada en la verdad sobre lo sucedido, la captura y enjuiciamiento a los responsables y la posible reparación del daño.

Sin embargo, para el caso de los homicidios dolosos, la situación no es distinta; de acuerdo con México Evalúa (2023), el promedio de impunidad nacional del homicidio doloso (en general y no específico el perpetrado contra mujeres) para 2022 fue de 95.7%, mientras que el del feminicidio fue de 88.6% (pp. 19-20).

Como parte de los mecanismos que se tienen en México para responder ante la violencia de género, principalmente los altos índices de feminicidio, se tienen las AVGM, las cuales, como ya se mencionó, tienen como objetivo implementar medidas gubernamentales, por parte de los tres niveles de gobierno, de carácter urgente y temporales, para erradicar la violencia feminicida.

Sin embargo, de acuerdo con datos de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM), puede observarse un estancamiento de esta estrategia. Esto, pues, derivado de las 25 Alertas vigentes se han emitido 659 recomendaciones en materia de prevención, justicia, reparación y seguridad, pero “de la evaluación de 18 de 22 estados con AVGM, 5% de las medidas recomendadas han sido cumplidas a cabalidad; 39% no han sido cumplidas y; 56% se encuentran en proceso de cumplimiento” (CONAVIM, 2023); es decir, existe poco avance en la aplicación de estas medidas por parte de las autoridades estatales y municipales de las distintas entidades federativas, lo cual sigue poniendo en riesgo la vida de las mujeres.

Además, destaca que, del total de alertas vigentes, sólo seis se han emitido durante el actual sexenio,<sup>13</sup> pese a que se han presentado nueve solicitudes en el mismo periodo, de acuerdo con el reporte de solicitudes en proceso publicado por la CONAVIM. Aunado a ello, se observa un insuficiente cumplimiento en las medidas propuestas, por parte de autoridades estatales y municipales, así como la falta de vigilancia por la CONAVIM, además hay un retraso importante en el análisis de las solicitudes, lo cual pone en riesgo a las mujeres que habitan en las entidades donde han solicitado estas acciones.

Otro fenómeno que coloca en constante riesgo a las mujeres, y que podría estar vinculado a la violencia de género, los feminicidios y la trata de personas, es la desaparición de mujeres. Con base en el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas,<sup>14</sup> al corte del 13 de marzo de 2024,<sup>15</sup> había 114,846 personas reportadas como desaparecidas o no localizadas a nivel nacional, de las cuales 48,987 fueron registradas a partir del año 2019, y de éstas 11,989 son mujeres, es decir, 24.47%.

A pesar de este contexto donde existe un riesgo real para las mujeres en el país, para el cierre del 2022, todavía 10 estados no contaban con el Protocolo Alba (IDHIE, 2023), mecanismo para la búsqueda inmediata y localización de mujeres desaparecidas, mediante la coordinación de las autoridades de los tres órdenes de gobierno, lo que, además, constituye un incumplimiento del deber de debida diligencia estricta frente a las denuncias de desaparición de mujeres, donde es obligación de las autoridades realizar su búsqueda durante las primeras horas y los primeros días, por medio de la ejecución exhaustiva de actividades de búsqueda y la actuación pronta e inmediata de las autoridades, tal y como lo estableció la sentencia del caso González y otras (Campo Algodonero) contra México (2009, párr. 283).<sup>16</sup>

Este panorama se exagera considerando que la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (2023), refiere que la cifra negra de delitos a nivel nacional durante 2022 fue de 92.4% , y para 2021 fue de 93.2%, por lo que tan solo 6.8% de la totalidad de los delitos se denunció y se inició una carpeta de investigación (ENVIPE, 2022); lo que implica que el contexto de violencia contra las mujeres es aún mucho más alarmante que lo que nos muestran las cifras oficiales.

Frente a la violencia de género contra las mujeres que prevalece en el país, preocupan también los mensajes de estigmatización y criminalización durante el gobierno de la 4T, principalmente los emitidos sistemáticamente por parte del presidente de la República en sus conferencias de prensa matutinas, dirigidos a organizaciones de sociedad civil, colectivas feministas y cualquier voz crítica de su administración o que cuestione su gestión (Maldonado, 2021; Artículo 19, 2021), lo que coloca en situación de inseguridad y riesgo a las personas defensoras de derechos humanos, pero también, la defensa en sí misma de los derechos, incluidos los de las mujeres, labor esencial

e imprescindible para exigir frente a un escenario como el que se muestra con antelación, el serio acatamiento de las obligaciones en materia de derechos humanos por parte de las autoridades de los tres niveles y órdenes de gobierno.

Un ejemplo de lo anterior es su crítica y deslegitimación al movimiento feminista, con mensajes que le caracterizan de engañoso al ser una voz crítica frente a la actuación gubernamental: “Es como el feminismo, o sea, cómo engañaron que nosotros no atendíamos los feminicidios y demás, cuando todos los días trabajamos en eso, y ahí están los resultados” (Presidencia de la República, 2023).

Los delitos de violencia de género contra las mujeres referidos muestran que en México la seguridad e integridad de las mujeres se encuentra en alto riesgo, y que las medidas adoptadas por el gobierno de la 4T y en los sexenios anteriores no han sido eficaces para reducir su incidencia, lo que a todas luces manda un mensaje de permisibilidad y tolerancia estatal frente a la violencia, fomentando así su repetición y agravamiento. Esto implica que existe responsabilidad estatal por el incumplimiento, por parte de las autoridades, de sus obligaciones de prevención y protección, ya que de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Co-DIH), cuando las autoridades saben de la existencia de un riesgo real e inmediato para la vida y/o integridad de una persona o grupo determinado, y éstas no adoptan las medidas necesarias para prevenir o evitar ese riesgo, incurrir en responsabilidad por el incumplimiento de su obligación de debida diligencia para prevenir y proteger los derechos humanos (Caso López Soto y otros *vs.* Venezuela, 2018, párr. 140 y 141).

#### Perspectivas a futuro

Frente al alarmante panorama descrito con antelación, es importante reconocer las exigencias del movimiento feminista, que desde distintas apuestas y lugares de enunciación, se han mantenido y fortalecido autónomamente durante este sexenio, como una apuesta política y contrahegemónica de la mirada institucional respecto al abordaje de la violencia contra las mujeres, a pesar de que han sido en muchas ocasiones desacreditadas por el Estado, no sólo en las conferencias de prensa matutinas, sino mediante la falta de acción y coordinación federal, estatal y municipal para darle seguimiento a acciones de carácter multidimensional, prueba de ello, son el incumplimiento y el poco seguimiento de las Alertas de Violencia de Género activas contra las mujeres en el país.

Por un lado, resulta imprescindible que, frente a este contexto, el gobierno entrante reconozca las necesidades interseccionales<sup>17</sup> de las víctimas en los planes de investigación de los delitos de violencia de género, y que se evite la revictimización de quienes sufren la violencia. Por otro lado, la poca disposición de las instancias gubernamentales para priorizar la violencia contra las mujeres como una violación a los derechos humanos, y la falta de fortalecimiento institucional de entidades especializadas, que deriven en un aumento presupuestal, técnico y personal, sigue siendo un reto que no se logró cumplir y que imposibilita la prevención y atención integral de las violencias de género, así como el acceso a la justicia, para muchas mujeres, especialmente las que se encuentran empobrecidas, en zonas rurales.

Para hacer frente a la violencia contra las mujeres de manera focalizada, es necesario realizar diagnósticos situados de cómo ocurren las violencias en cada región del país y con ello identificar las prácticas culturales que continúan reproduciendo la violencia y la naturalizan. Para lo cual es necesario incluir desde un enfoque interseccional, las necesidades especialmente de mujeres indígenas, adultas, migrantes, con discapacidad, lesbianas, bisexuales y trans. De igual manera, se necesita realizar acciones enfocadas a cuestionar y deconstruir la masculinidad hegemónica como un factor protector y preventivo de la violencia contra las mujeres.

Para garantizar que las víctimas de las violaciones a los derechos humanos accedan a caminos de verdad y de justicia, resulta imperativo contar con un gobierno democrático, abierto y receptivo a escuchar las necesidades de dichas víctimas, situándolas en el centro de sus prioridades, especialmente a las más excluidas e históricamente relegadas. También implicaría el diseño, la implementación y la evaluación de políticas públicas que tomen en consideración la experiencia del acompañamiento psicosocial de colectivos feministas y organizaciones de la sociedad civil, y las contribuciones de la academia en la elaboración de estrategias efectivas para disminuir la violencia contra las mujeres en sus distintas expresiones, como los feminicidios, las desapariciones, la trata y la violencia familiar.

Resulta importante también que, desde un trabajo colaborativo entre la sociedad civil y el Estado, puedan evaluarse o redirigirse de manera sistémica, las acciones estatales que se analizaron en este artículo como las Alertas de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM), el presupuesto federal para la igualdad entre hombres y mujeres, el Sistema Nacional de Información en materia de Trata de Personas (SINTRA), el Protocolo Alba, los refugios para mujeres víctimas de trata de personas, entre otras.

Finalmente, consideramos que el reconocimiento de las luchas sociales a favor de la promoción y respeto de los derechos humanos, y de la inclusión de la mirada crítica del género en las acciones de gobierno, permitirían un abordaje más amplio y sólido para enfrentar la violencia de género, que contribuya a construir un mundo cada vez más digno y libre para todas las mujeres.

#### Referencias

- Auditoría Superior de la Federación (2023). Auditoría De Cumplimiento: 2022-5-04V00-19-0084-2023
- Artículo 19 (2021). Distorsión: El discurso contra la realidad. <https://articulo19.org/distorsion/>
- Carballo Corrales, M. (27 de julio de 2023). Casas de la Mujer Indígena y Afromexicana con reducción presupuestal. Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad. <https://contralacorrupcion.mx/casas-de-la-mujer-indigena-y-afromexicana-con-reduccion-presupuestal/>
- Comisión Intersecretarial para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia de las Víctimas de estos Delitos. (s.f.). Informes. [http://www.comision-contralatrata.segob.gob.mx/swb/Comision\\_Intersecretarial/Informes](http://www.comision-contralatrata.segob.gob.mx/swb/Comision_Intersecretarial/Informes)
- Comisión Intersecretarial para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia de las Víctimas de estos Delitos. (s.f.). Sistema Nacional en Materia de Trata de Personas. [http://www.comisioncontralatrata.segob.gob.mx/work/models/Comision\\_Intersecretarial/Documentos/imagenes/multimedia/Ficha\\_QUE\\_ES\\_SINTRA.pdf](http://www.comisioncontralatrata.segob.gob.mx/work/models/Comision_Intersecretarial/Documentos/imagenes/multimedia/Ficha_QUE_ES_SINTRA.pdf)
- Comisión Nacional de Búsqueda. Registro Nacional de Personas Desaparecidas o No Localizadas.
- Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia en contra de las Mujeres. 28 de noviembre de 2023. ¿Cuáles son las Alertas de Violencia de Género contra las Mujeres declaradas en México? <https://www.gob.mx/conavim/articulos/cuales-son-las-alertas-de-violencia-de-genero-contra-las-mujeres-declaradas-en-mexico>.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso González y otras (“Campo Algodonero”) *vs.* México. Sentencia de 16 de noviembre de 2009 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas).
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso López Soto y otros *vs.* Venezuela. Sentencia de 26 de septiembre de 2018 (Fondo, Reparaciones y Costas).
- De Beauvoir, S. (1987). *El Segundo Sexo*. Buenos Aires: Siglo Veinte.
- Facio, A & Fries, L. (2005). Feminismo, género y patriarcado. *Academia. Revista sobre enseñanza del Derecho de Buenos Aires*. Año 3(6), 259-294.

Hartman, H. (1979). Un matrimonio mal avenido: hacia una unión más progresiva entre marxismo y feminismo. Disponible en: <https://fcampalans.cat/archivos/papers/88.pdf>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2021). Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/endireh/2021/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2022). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública. <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2022/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2023). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública. <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2023/>

Instituto Nacional de las Mujeres (24 de octubre de 2021). Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres. <https://www.gob.mx/inmujeres/acciones-y-programas/alerta-de-violencia-de-genero-contra-las-mujeres-80739>

Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría, S.J. (2023). Análisis técnico: A tres años de su emisión, no se aplica el Protocolo Alba en Puebla. <https://repo.iberopuebla.mx/IDHIE/publicaciones/analisisTecnico/analisisTecnicoAlba.pdf>

Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría, S.J. (2024). Perpetuar la violencia contra las mujeres: impunidad en casos de desaparición, trata y feminicidios en México.

Irigaray, L. (2007). El espejo de la otra mujer. Madrid: Ediciones Akal.

Lerner, G. (1986). *La creación del patriarcado*. Editorial Crítica. <http://humadoc.mdp.edu.ar/sid/Feminismo/Lerner,%20Gerda%20-%20La%20creaci%23U00f3n%20del%20patriarcado.pdf>

Lineamientos para la organización y funcionamiento del Mecanismo de Seguimiento de Casos de Tortura Sexual Cometida contra las Mujeres. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de marzo de 2023. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5683785&fecha=24/03/2023#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5683785&fecha=24/03/2023#gsc.tab=0)

Maldonado, C. (29 de septiembre de 2021). López Obrador señala a las feministas de querer “afectar” su gobierno y las califica de “conservadoras”. *El País*. <https://elpais.com/mexico/2021-09-29/lopez-obrador-acusa-a-las-feministas-de-querer-afectar-su-gobierno-y-las-califica-de-conservadoras.html>

México Evalúa (2023). Hallazgos 2022. Seguimiento y Evaluación de la Justicia Penal en México. <https://www.mexicoevalua.org/hallazgos-2022-evaluacion-de-la-justicia-penal/>

Millet, K. (1970). Política sexual. Ediciones Cátedra. <https://redmovimientos.mx/wp-content/uploads/2020/07/Pol%C3%ADtica-sexual.pdf>

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (s.f.). Algunos datos relevantes sobre la Trata de Personas. [https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/sobre-unodc/Fact\\_Sheet\\_Dados\\_Trafico\\_de\\_Pessoas\\_geral\\_ESP.pdf](https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/sobre-unodc/Fact_Sheet_Dados_Trafico_de_Pessoas_geral_ESP.pdf)

Presidencia de la República (24 de agosto de 2023). Versión estenográfica. Conferencia de prensa del presidente Andrés Manuel López Obrador del 24 de agosto de 2023. <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/version-estenografica-conferencia-de-prensa-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-del-24-de-agosto-de-2023>

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 2018. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5547479&fecha=28/12/2018#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5547479&fecha=28/12/2018#gsc.tab=0)

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2020. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de diciembre de 2019. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5581629&fecha=11/12/2019#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5581629&fecha=11/12/2019#gsc.tab=0)

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2021. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2020. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5606271&fecha=30/11/2020](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5606271&fecha=30/11/2020)

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2022. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de noviembre de 2021. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5636709&fecha=29/11/2021#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5636709&fecha=29/11/2021#gsc.tab=0)

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2023. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de noviembre de 2022. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5672637&fecha=28/11/2022](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5672637&fecha=28/11/2022)

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2024. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de noviembre de 2023. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5709507&fecha=25/11/2023#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5709507&fecha=25/11/2023#gsc.tab=0)

Programa Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos 2022-2024. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 2022. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5675759&fecha=27/12/2022#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5675759&fecha=27/12/2022#gsc.tab=0)

Secretaría de Gobernación (27 de junio de 2022). Diagnóstico Nacional sobre Tortura Sexual Cometida Contra Mujeres Privadas de la Libertad en México. <https://www.gob.mx/segob/documentos/diagnostico-nacional-sobre-tortura-sexual-cometida-contra-mujeres-privadas-de-la-libertad-en-mexico>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Cuenta Pública 2019. Programas Transversales. [https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2019/tomo/III/E\\_PT.pdf](https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2019/tomo/III/E_PT.pdf)

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Cuenta Pública 2020. Programas Transversales. [https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2020/tomo/III/E\\_PT.pdf](https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2020/tomo/III/E_PT.pdf)

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Cuenta Pública 2021. Programas Transversales. [https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2021/tomo/III/E\\_PT.pdf](https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2021/tomo/III/E_PT.pdf)

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Cuenta Pública 2022. Programas Transversales. [https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2022/tomo/III/E\\_PT.pdf](https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2022/tomo/III/E_PT.pdf)

Secretaría de Salud. (2023). Informe Semanal de Notificación Inmediata de Muerte Materna. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/878706/MM\\_2023\\_SE52.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/878706/MM_2023_SE52.pdf)

Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (2020). Informe Anual de la Estrategia de Seguridad Pública. [https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/2/2020-07-08-1/assets/documentos/SSyPC\\_Informe\\_Estrategia\\_Nacional\\_de\\_Seguridad\\_Publica.pdf](https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/2/2020-07-08-1/assets/documentos/SSyPC_Informe_Estrategia_Nacional_de_Seguridad_Publica.pdf)

Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (2021). Segundo Informe Anual de la Estrategia de Seguridad Pública. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/642150/Segundo\\_informe\\_Estrategia\\_Nacional\\_Seguridad\\_Publica-comprimido\\_\\_1\\_.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/642150/Segundo_informe_Estrategia_Nacional_Seguridad_Publica-comprimido__1_.pdf)

Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (2022). Tercer Informe Anual de la Estrategia de Seguridad Pública. <https://seguridad.sspc.gob.mx/uploads/documentos/146/3er-inensp.pdf>

Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (2023). Cuarto Informe Anual de la Estrategia de Seguridad Pública. <https://www.gob.mx/sspc/documentos/cuarto-informe-de-la-estrategia-nacional-de-seguridad-publica-334434>

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2024). Información sobre violencia contra las mujeres. Incidencia delictiva y llamadas de emergencia 9-1-1. <https://www.gob.mx/sesnspp/articulos/informacion-sobre-violencia-contra-las-mujeres-incidencia-delictiva-y-llamadas-de-emergencia-9-1-1-febrero-2019>

#### Notas

1 Por mencionar algunas: Joan Scott, Rubin Gayle, Rita Segato, Gerda Lerner, Kate Millet, Simone de Beauvoir, Luce Irigaray, Ochi Curiel, Mara Viveros, Judith Butler, María Galindo, Dora Barrancos, Julieta Paredes,

Rosa de Luxemburgo, Marcela Lagarde, bell hooks, Adrienne Rich, Gloria Anzálúa, Francesca Gargallo, Marta Lamas, Julia Monárrez, entre otras.

- 2 Concepto usado por Kate Millet para referirse a la situación recíproca que los sexos han ocupado en el transcurso de la historia y siguen ocupando actualmente. La autora propone demostrar que sexo es una categoría social impregnada de política, de relaciones y compromisos estructurados según el poder, en virtud de los cuales un grupo de personas queda bajo el control de otro grupo.
- 3 El Estado de México y Guerrero tienen dos alertas activas, respectivamente.
- 4 En cuanto a las llamadas de emergencia relacionadas con incidentes de violencia contra la mujer el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública no cuenta con información del año 2015.
- 5 Según se establece en el artículo 22 del Decreto del PEF 2024.
- 6 Al momento de redactar el presente texto no se habían hecho públicos los reportes correspondientes a la Cuenta Pública de 2023.
- 7 Por ejemplo, para 2024 dentro de estas erogaciones se incluyen recursos para entrega de fertilizantes, actividades de apoyo administrativo de diversas áreas de gobierno, los programas de Mejoramiento Urbano y de Conservación para el Desarrollo Sostenible, y la “gestión, promoción, supervisión y evaluación del aprovechamiento sustentable de la energía”, por mencionar algunas acciones descritas en el PEF.
- 8 Corresponde al presupuesto aprobado, no al ejercido, dado que todavía no se cuentan con los reportes correspondientes a 2023 y 2024.
- 9 Esto se explica en el reporte de la Auditoría de Cumplimiento 2022-5-04V00-19-0084-2023 realizada por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) referente al manejo de Subsidios a Organizaciones de la Sociedad Civil para la Prestación de Servicios Públicos de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM).
- 10 Dicho Programa Nacional es el que define la Política del Estado Mexicano frente a los delitos en materia de trata de personas, y debe contemplar como mínimo la elaboración diagnósticos, estrategias de coordinación, protocolos de atención, políticas públicas y programas de capacitación, entre otros rubros.
- 11 Programa Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos.
- 12 Los feminicidios se diferencian de los homicidios dolosos por las razones de género inmersas en su comisión, mismas que guardan relación con la construcción social de género.
- 13 Las otras 19 se emitieron durante el sexenio de Enrique Peña Nieto.
- 14 Registro Nacional de Personas Desaparecidas o No Localizadas. Consultado el 13 de marzo de 2024 a las 15:56 horas. <https://versionpublicampdno.segob.gob.mx/Dashboard/Index>
- 15 El Registro reporta datos desde el 31 de diciembre de 1952.
- 16 Al respecto, cabe señalar que, en marzo de 2023, se aprobaron los criterios mínimos para la homologar el Protocolo Alba en todas las entidades federativas.
- 17 La interseccionalidad es una herramienta de análisis que permite entrecruzar matrices de opresión y desigualdades sistémicas vinculadas a condiciones que aumentan la situación de vulnerabilidad de las personas, tales como la clase social, el color de piel, la orientación sexual, la identidad de género, la situación migratoria, las discapacidades, entre otras.

## LA POLÍTICA HACIA LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN LA CUARTA TRANSFORMACIÓN: MÁS EXPECTATIVAS QUE REALIDADES

Gabriel Mendoza Zárate, Julio Cesar Ávalos Huerta

### Introducción

Durante el sexenio de la autodenominada Cuarta Transformación, asistimos a importantes contradicciones entre una retórica cargada de reivindicaciones a favor de los pueblos originarios y una serie de políticas de limitado impacto en la realidad comunitaria.

El sexenio inició el 1 de diciembre de 2018 con la investidura presidencial en el Congreso y la ceremonia de entrega del bastón de mando, por algunos representantes de los pueblos indígenas, al presidente Andrés Manuel López Obrador. En el zócalo de la ciudad de México, el nuevo presidente reiteró sus compromisos de gobierno: “En primer lugar, vamos a darle atención especial a los pueblos indígenas de México; es una ignominia, una vergüenza, que nuestros pueblos originarios vivan, desde hace siglos, bajo la opresión y el racismo, con la pobreza y la marginación a costas. Por eso, todos los programas del gobierno tendrán como población preferente a los pueblos indígenas de las diversas culturas del país” (López Obrador, 2018). Este compromiso fue retomado en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, donde el gobierno federal declara: “Somos y seremos respetuosos de los pueblos originarios, sus usos y costumbres y su derecho a la autodeterminación y a la preservación de sus territorios; propugnamos la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, la dignidad de los adultos mayores y el derecho de los jóvenes a tener un lugar en el mundo; rechazamos toda forma de discriminación por características físicas, posición social, escolaridad, religión, idioma, cultura, lugar de origen, preferencia política e ideológica, identidad de género, orientación y preferencia sexual” (DOF: 12/07/, 2019).

Estos propósitos se tradujeron en políticas públicas, con un claro énfasis asistencialista y limitado impacto en los factores estructurales de la injusticia social: la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, la Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente, Sembrando Vida, el Programa Nacional de Reconstrucción (para personas y comunidades afectadas por los sismos de septiembre de 2017 y febrero de 2018), Jóvenes Construyendo el Futuro, Jóvenes Escribiendo el Futuro y el Programa Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez.

Es de reconocer que, a diferencia de los programas sociales de los sexenios precedentes, éstos se caracterizaron por las entregas directas a la población, con una perspectiva territorial que tomó como criterios de aplicación a la población mayoritariamente indígena, con grado mayor de marginación y altos índices de violencia. Siguiendo esta misma lógica, se impulsaron proyectos productivos de comercialización y de gestión turística en zonas indígenas.

Además de dichos programas sociales, la política de gobierno de la llamada Cuarta Transformación frente a los pueblos indígenas quedó formulada en la Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, con la que se crea el Instituto Nacional de Pueblos Indígenas (INPI), como entidad del Ejecutivo Federal encargada de los asuntos relacionados con los pueblos indígenas y afroamericanos. El INPI tiene como objetivo definir, normar, diseñar, ejecutar y evaluar políticas públicas que garanticen los derechos y el desarrollo integral de estos pueblos, así como fortalecer sus culturas e identidades, de acuerdo con la Constitución y los instrumentos internacionales. Ampliando el sentido actual del artículo 2º constitucional, el artículo 3 de la Ley del INPI establece que “se reconocen a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas como sujetos de derecho público” (DOF: 04/12/ 2018).

La intención de inaugurar una nueva relación de los pueblos indígenas con el Estado mexicano en cumplimiento con el derecho a la libre determinación, quedó explícita en las premisas del Programa Nacional de los Pueblos Indígenas 2018-2024: “fortalecer los procesos de autonomía y formas de organización propias; consolidar sus formas de participación efectiva en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas y programas de gobierno que les atañen y fomentar el aprovechamiento sostenible de sus tierras, territorios y recursos naturales, así como la distribución justa y equitativa de la riqueza, para combatir la lacerante pobreza y marginación en que se encuentran” (PNPI, 2018).

Esta narrativa del gobierno de la Cuarta Transformación generó expectativas que contrastan con las reivindicaciones de los pueblos indígenas. Aunque no se menosprecian los beneficios de los programas sociales, los pueblos indígenas continúan exigiendo su reconocimiento como sujetos de derechos, así como el reconocimiento de su derecho a la libre determinación, autonomía y autogobierno. Todo esto con el objetivo de asegurar la paz, la justicia y la vida digna en sus territorios.

El propósito de este artículo es analizar algunos rasgos de la política pública federal en materia de pueblos indígenas y su incidencia en la intención de inaugurar una nueva forma de relacionamiento de estos pueblos con el Estado nacional. Para el estudio se seleccionaron algunos programas de la política indigenista del gobierno y la propuesta de reforma constitucional en materia de pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, que presentó el Ejecutivo Federal el 5 de febrero de 2004. Este análisis ofrecerá la posibilidad de contrastar las grandes expectativas del gobierno de la Cuarta Transformación con la satisfacción real de las reivindicaciones políticas de los pueblos indígenas.

#### **La relación compleja entre el Estado mexicano y los pueblos indígenas**

A lo largo de la historia de México y hasta finales del siglo XX, la constante de la relación del Estado con los pueblos indígenas fue abiertamente neocolonial. Las reformas constitucionales de 2001, a través de las que se reconoció formalmente un catálogo de importantes derechos colectivos derivados del derecho a la autodeterminación, prometieron un cambio sustancial sobre la forma en que se planteaba la relación indígenas-Estado mexicano; no obstante, los cambios sustantivos se han postergado a lo largo del (casi) primer cuarto de siglo.

Es justo decir que lo indígena (y lo afroamericano, desde el año 2019) ocupa parte importante de la agenda política nacional y que se han emprendido novedosas iniciativas y revitalizado algunas otras que parecían perder vigor (particularmente en el ámbito de la educación); lamentablemente, no es posible encontrar argumentos para afirmar que los pueblos y comunidades originarias están disfrutando de una realidad transformada para bien.

La ejecución de obras públicas, la actividad extractivista, la presencia de organizaciones criminales y la persistente violencia amenazan la vida en comunidades de la mayor parte de nuestro

territorio, pero con particular virulencia en regiones indígenas de Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Jalisco y Michoacán. El Centro Mexicano de Derecho Ambiental reportó, en un informe de investigación, un inusitado incremento de actos de agresión en comunidades durante los últimos años de la administración federal. Sólo en el año 2022 se registraron 582 actos de agresión, entre los que se incluyen desde intimidaciones y hostigamiento hasta la desaparición de personas y ejecuciones extrajudiciales. En el mismo informe se advierte que 45% de las agresiones registradas fueron producidas por agentes gubernamentales y más de 40% por grupos paramilitares, delincuencia organizada y perpetradores no identificados (Centro Mexicano de Derecho Ambiental, A.C., 2022).

El contexto de violencia convive con una narrativa gubernamental indigenista grandilocuente. Por su parte, las comunidades continúan desarrollando nuevas formas de resistencia, lo que ofrece un panorama de creciente complejidad.

#### **Un programa político especial que confunde procedimientos con objetivos**

Para la segunda mitad del sexenio de López Obrador, se publicó el Programa Especial de los Pueblos Indígenas y Afroamericano 2021-2024, cuya ejecución ha estado bajo la coordinación del INPI.

El Programa Especial establece cinco objetivos prioritarios mediante los que se pretende promover los derechos colectivos, en particular, el derecho a la autodeterminación; garantizar el desarrollo integral con perspectiva sustentable; fortalecer el patrimonio cultural; promover la perspectiva intercultural en la administración pública e impulsar un marco jurídico e institucional en sintonía con los derechos reconocidos, especialmente en lo relativo a la consideración de comunidades y pueblos como sujetos de derecho público.

Para la implementación de este programa, el INPI ha emprendido una serie de acciones, subprogramas y mecanismos con particular énfasis en la entrega de recursos públicos. Por ejemplo, el Programa para el Bienestar Integral de los Pueblos Indígenas (PROBIPI), mediante el que se puede solicitar apoyos de entre \$300,000 y \$5,000,000 para la ejecución de una diversidad de proyectos comunitarios o de ámbito regional. Además del PROBIPI, el INPI dispone de una Ventanilla Única Nacional de acceso electrónico a través de su sitio web para la tramitación de apoyos financieros con diferentes propósitos: asistencia legal, promoción cultural, preservación del patrimonio cultural, mejoramiento de actividades productivas, atención médica, asignación de becas de estudio, promoción de la igualdad de género, inscripción de menores a casas y comedores populares, entre otros.

Por otra parte, también bajo la gestión del INPI, a partir del año 2022, se implementó un Catálogo Nacional de Pueblos y Comunidades Indígenas y Afroamericanas. Desde la perspectiva de las necesidades de información y estadística para las instituciones públicas, este catálogo puede cumplir una función muy útil; no obstante, el acceso al registro por parte de las comunidades es limitado.

En términos generales, los programas enfocados en la dispersión de recursos públicos tienen un impacto difícilmente evaluable, más allá de que se cumplan con pulcritud los procedimientos administrativos para su entrega y disposición. De hecho, los informes sobre cumplimiento de objetivos y metas de los programas son prolijos en datos cuantitativos (padrón de beneficiarios, comunidades, montos entregados, número de proyectos presentados, etc.), sin que ello pueda dar cuenta, por ejemplo, de cómo se ha avanzado en el propósito de fortalecer las prácticas autónomas comunitarias en la defensa de sus derechos territoriales. Este énfasis en la dotación de recursos financieros corre el riesgo de confundir los procedimientos con los objetivos, convirtiendo la entrega de recursos en un fin en sí mismo.

Se observa, además, el riesgo de condicionar los apoyos de los programas a la inscripción en el catálogo, con lo cual se impone un procedimiento adicional al ya, en sí mismo, complicado procedimiento administrativo para la aprobación de proyectos presentados por las comunidades.

Nuestro acompañamiento a las comunidades que buscan fortalecer sus instancias de gobierno tradicional en Chiapas y las de otros colegas en Michoacán o en Oaxaca, dan luces de una forma de proceder desde las bases comunitarias que no se inserta en la lógica de las políticas federales. El reconocimiento oficial de las instituciones políticas y de gobierno indígena y su consecuente participación en el ejercicio de presupuestos municipales, estatales y federales, harían innecesario el tránsito por los procedimientos burocráticos de programas como el PROBIPI. La experiencia de *Cherán K'eri*, la instancia autónoma de gobierno purépecha en Cherán, en el ejercicio de funciones municipales gestionando los presupuestos ordinarios de un ayuntamiento, parece un objetivo más coherente con el derecho a la autodeterminación en los términos del artículo 2º constitucional y de las normas internacionales en la materia (Aragón, 2020).

### El Consejo Nacional de Pueblos Indígenas y un mecanismo con pocos indígenas

La Ley del Instituto Nacional de Pueblos Indígenas del 4 de diciembre de 2018 creó el Consejo Nacional de Pueblos Indígenas (CNPI), que finalmente se instaló el 28 de febrero del año 2024. Esta instancia adscrita al Poder Ejecutivo federal tiene el objeto de analizar, opinar y hacer propuestas a la Junta de Gobierno y al director o directora general del INPI sobre las políticas, programas y acciones públicas para garantizar el reconocimiento e implementación de los derechos y el desarrollo de los pueblos indígenas.<sup>1</sup> Se trata, evidentemente, de una instancia con facultades muy limitadas (analizar, opinar y hacer propuestas), por más que su integración sea representativa de los intereses de las comunidades y pueblos.<sup>2</sup>

De la lectura de la Ley del INPI, resulta de mayor interés el denominado Mecanismo para la Implementación y Protección de los Derechos de los Pueblos Indígenas: “instancia de formulación y coordinación de las políticas públicas transversales para la implementación de los derechos de los pueblos indígenas, así como de su desarrollo integral, intercultural y sostenible. Tendrá por objeto proponer, definir y supervisar las políticas públicas, planes, programas, proyectos y acciones institucionales e interinstitucionales, con pertinencia social, económica, cultural y lingüística” (art. 27 de la Ley del INPI).

Como puede leerse, se trata de una instancia con importantes funciones, no obstante, su integración hace difícil que las decisiones de este mecanismo coincidan con los intereses indígenas y afromexicanos. El artículo 28 de la Ley del INPI establece que esta instancia se integra por representantes de una treintena de órganos de la administración pública federal, el o la titular de la Dirección del INPI, la persona que presida el CNPI y cuatro de sus integrantes. Claramente se trata de una institución en la que la voz y los intereses indígenas son minoritarios.

Muy poca información puede encontrarse sobre la operación de este mecanismo, más allá de lo que establece la ley. En todo caso, lo deseable es que estas funciones estuvieran a cargo del CNPI o de alguna otra instancia que realmente represente mejor los intereses de pueblos y comunidades.

### Educación y pueblos indígenas

Desde inicios de la administración del presidente Vicente Fox (2000-2006), la Secretaría de Educación Pública, a través de la Dirección General del Educación Intercultural y Bilingüe, impulsó la creación de Universidades Interculturales (UI) en las entidades federativas con mayor presencia de población indígena. El proyecto se enmarcaba en una de las demandas zapatistas de inclusión y en

el ambiente político de las reformas constitucionales del año 2001 que había reconocido los derechos indígenas (Casillas & Santini, 2006). Durante las administraciones de Felipe Calderón (2006-2012) y de Enrique Peña (2012-2018), la desatención a esta política y la insuficiente disposición de recursos financieros fue mermando el vigor de las UI. La mayoría de las instituciones universitarias acusaban un desgaste que se manifestaba en la deserción escolar, el deterioro de la infraestructura y una creciente conflictividad alimentada por la precariedad laboral de sus trabajadores académicos y administrativos (Schmelkes, 2008).

Sin que se haya superado la insuficiencia presupuestaria de las UI existentes, la creación de seis nuevas instituciones parece revertir la tendencia al abandono que las había caracterizado durante los últimos sexenios. A partir del año 2022, se crearon universidades interculturales en Baja California, Campeche, Colima, Tlaxcala, Guanajuato y Sonora.

El nuevo impulso a la educación universitaria también comprende la creación, en 2023, de la Universidad de las Lenguas Indígenas de México y el Programa de Universidades para el Bienestar Benito Juárez García, que inició su ejecución desde el año 2019 y que, de acuerdo con la información oficial del gobierno federal, cuenta con 203 sedes operativas en el territorio nacional. Ciertamente, este último programa no está específicamente dirigido a las comunidades indígenas, sin embargo, sí tiene un enfoque hacia los sectores poblacionales con más carencias dentro de los que se encuentra históricamente la población indígena.

Por su parte, la Universidad de las Lenguas Indígenas de México (ULIM) fue inaugurada el 12 de octubre de 2023. Según la información oficial, actualmente ofrece la Licenciatura en Enseñanza de Lenguas Indígenas, con una matrícula inicial de 50 estudiantes provenientes de 12 estados, que hablan 13 lenguas indígenas diferentes. Cuenta con 15 profesores-investigadores, 11 de ellos hablantes de siete lenguas indígenas. En total, en la ULIM están representadas 17 lenguas indígenas de seis familias lingüísticas (Reyes Gómez, 2023). Su modelo educativo incluye actividades de vinculación e inmersión comunitaria, así como extensión universitaria para promover el aprendizaje de lenguas indígenas.

Asumiendo que la información oficial es correcta, presumiblemente se han logrado importantes avances en la cobertura de servicios públicos de educación universitaria. A nuestro juicio, el acento debe ponerse ahora en que estos servicios sean de calidad y que su continuidad no se vea amenazada por los accidentes políticos en las regiones o en la federación. Es aún pronto para evaluar los resultados de estas políticas educativas de amplio alcance, pero desde ahora conviene advertir que los resultados deseables serán posibles sólo con una consecuente y oportuna asignación presupuestaria, una gestión eficaz y profesional, y un diseño académico pertinente. De otra manera, el riesgo de fracaso seguirá amenazando a decenas de miles de estudiantes en todo el país.

Otra novedad que conviene mencionar es la implementación en todo el sistema educativo de la denominada Nueva Escuela Mexicana (NEM), un proyecto educativo establecido desde el año 2019; su objetivo es “promover el aprendizaje de excelencia, inclusivo, pluricultural, colaborativo y equitativo a lo largo del trayecto de su formación, desde el nacimiento hasta que concluya sus estudios, adaptado a todas las regiones de la república” (Secretaría de Educación Pública, 2019, p. 3).

Nos parece relevante el énfasis de la NEM en la pluriculturalidad y la participación de las comunidades en el proceso educativo para adaptarlo al contexto en el que se encuentra inserta la escuela. El documento oficial que contiene la propuesta de la NEM contiene básicamente los fundamentos teóricos y muy poca información sobre la forma en que se pretende instrumentar. Por lo que respecta a los fundamentos, coincidimos en que resulta necesario un nuevo diseño pedagógico más respetuoso de la diversidad cultural y más atento a las necesidades locales; una exigencia

urgente para las escuelas en zonas indígenas que ha sido previsto por la NEM es la incorporación de la lengua originaria en el proceso educativo.

Lo que resulta más discutible es la pretensión de poner en marcha un cambio de dimensiones nacionales sin una conveniente y previa formación del personal responsable de llevarlo a cabo, particularmente nos referimos a los maestros y las maestras de toda la república que han sido formados durante generaciones dentro de un paradigma pedagógico distinto. En ese sentido, advertimos una debilidad para la implementación de la NEM.

Hipotéticamente, la formación de profesionales indígenas en las Universidades Interculturales, en la Universidad de las Lenguas Indígenas de México o en las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García, operando de forma coordinada con los programas asistenciales, de becas de estudio y un pertinente enfoque de género,<sup>3</sup> podría empezar a dar resultados en el mediano plazo. Sin embargo, estas políticas públicas lucen aún descoordinadas y muy frágiles desde el punto de vista institucional y financiero. Corresponderá a la próxima administración federal la adopción de medidas que puedan consolidar estos programas en una política robusta, cohesionada y con objetivos comunes.

#### Plan de Justicia del Pueblo Yaqui

Uno de los proyectos más importantes que se propuso el gobierno fue la implementación de Planes de Justicia y Planes de Desarrollo Regional para pueblos indígenas en diferentes regiones de México. Dentro de los 17 planes de justicia que se tienen en curso, destaca el proceso de elaboración e implementación del Plan de Justicia del Pueblo Yaqui, que ha sido considerado un paso importante hacia el reconocimiento de los derechos históricos del Pueblo Yaqui y uno de los mayores logros en la interlocución del gobierno con los pueblos indígenas.

El presidente de México se comprometió en 2019 a construir este plan en consulta con las autoridades tradicionales yaquis. En 2020, se decretó la creación de la Comisión Presidencial de Justicia para el Pueblo Yaqui.<sup>4</sup> En noviembre de 2023, se presentó ante el presidente una evaluación de avances en temas como tierra y territorio, derecho al agua y bienestar integral. Según los informes del INPI, se han adquirido y restituido más de 32 mil hectáreas de tierras por 420 millones de pesos. Se creó el Distrito de Riego 018 del Pueblo Yaqui y se avanzó en obras hidráulicas con una inversión de más de 11 mil millones de pesos. En el rubro de bienestar integral destacaron la creación de una universidad yaqui (una de las 6 UI mencionadas párrafos antes), unidades médicas, vivienda e infraestructura con una inversión de más de 3 mil millones de pesos (Aguilar Ortiz & Sánchez Benítez, 2023).

Las autoridades de gobierno reconocen que todavía quedan pendientes por resolver como la regularización de otras tierras, fortalecer acciones ambientales y la asignación de recursos federales y estatales directos a las comunidades yaquis. De 2021 a la fecha se han invertido más de 15 mil millones de pesos con un avance de 80% en el Plan de Justicia Yaqui.

Sin embargo, la implementación del Plan de Justicia no ha estado exenta de críticas; las mismas autoridades yaquis han expresado su descontento porque no se ha tomado suficientemente en cuenta la diversidad de voces dentro del Pueblo Yaqui en la elaboración del Plan; denuncian que el gobierno condicionó la implementación del Plan de Justicia a la aceptación del Acueducto Independencia—que intenta llevarse 75 millones de metros cúbicos de aguas cada año de la cuenca del río Yaqui, de la presa de El Novillo hacia Hermosillo— que se construyó a pesar de la afectación que provoca al territorio y de poner en riesgo la sobrevivencia de la tribu, y en contra de la sentencia de suspensión que dispuso la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Badillo, 2021). Además, denunciaron la desaparición

forzada de integrantes de la guardia tradicional de Loma de Bácum y la amenaza y represión que sufren por defender su derecho al agua y al territorio (Badillo, 2021; Hernández Navarro, 2021).<sup>5</sup>

En resumen, la relación del Estado mexicano con los pueblos indígenas sigue siendo compleja a pesar de los esfuerzos, programas y políticas especiales implementados para promover sus derechos. Queda claro que se debe trabajar en superar las críticas y preocupaciones existentes para lograr un impacto positivo en la realidad de los pueblos y comunidades indígenas de México.

#### La propuesta de reforma al artículo 2º constitucional

Uno de los objetivos prioritarios del Programa Institucional del INPI fue “impulsar el reconocimiento constitucional y legal de los derechos de los pueblos indígenas y afromexicano, tanto en el ámbito federal como en el de las entidades federativas; en especial su carácter de sujetos de derecho público” (INPI, 2020). Después de un proceso de consulta a través de 54 Foros Regionales en todo el país, en el que aseguran que participaron representantes de los 68 pueblos indígenas y el pueblo afromexicano, se elaboró la Propuesta de reforma constitucional sobre derechos de los pueblos indígenas y afromexicano (INPI, 2021, p. 7).

Aunque la Propuesta de reforma constitucional se entregó el 28 de septiembre de 2021 (Hernández García, 2023), fue hasta el 5 de febrero de 2024, después de una serie de presiones de organizaciones indígenas de la Alianza por la Libre Determinación y la Autonomía (ALDEA), que exigían que la Consejería Jurídica de Presidencia liberara la iniciativa de Reforma Constitucional presentada por el INPI y que el presidente Andrés Manuel López Obrador cumpliera su promesa de justicia para los pueblos indígenas (ALDEA, 2022, 2024a), cuando el Ejecutivo Federal presentó el proyecto para reformar el artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de pueblos y comunidades indígenas y afromexicano (López Obrador, 2004). En esta ocasión, las organizaciones y pueblos indígenas representados en ALDEA, aunque reconocen los avances, denunciaron que la iniciativa presentada por el Ejecutivo al Congreso no recogió a cabalidad la Propuesta de reforma constitucional, coordinada por el INPI, que fue entregada al presidente por la Tribu Yaqui, en Vicam, Sonora, el 28 de septiembre de 2021 (ALDEA, 2024b).

La iniciativa del actual gobierno federal, en materia de pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, representa un avance respecto a la reforma del 2001, aunque es una iniciativa incompleta con relación a la propuesta de reforma original del INPI y poco significativa con relación al espíritu de los Acuerdos de San Andrés, y de las demandas actuales de los pueblos y comunidades indígenas. Los avances que destacan en la Iniciativa del Ejecutivo Federal en discusión respecto a la reforma del 2001 son:

1. Reconocimiento a los pueblos y comunidades indígenas como “sujetos de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio” (Art. 2º párrafo 5).<sup>6</sup> No son entidades de interés público como las empresas públicas o los órganos autónomos que están subordinadas al Estado; se reconoce que los pueblos indígenas y afromexicano son titulares de derechos, tienen la capacidad de actuar por sí mismos y no dependen de la intervención del Estado para acceder a sus derechos. Al otorgarles personalidad jurídica colectiva se les permitirá actuar como una sola entidad y defender sus derechos e intereses. En teoría se podrá garantizar de manera efectiva el derecho a la libre determinación para decidir cómo quieren vivir.
2. Reconocimiento de sus sistemas normativos para decidir sus formas internas de gobierno, de convivencia y de organización social, económica, política y cultural. Además, reconoce su capacidad para continuar desarrollando sus propios sistemas normativos, respetando la Cons-



titución, las garantías individuales y los derechos humanos. Se cambia la frase *usos y costumbres* por “sistemas normativos” (Art. 2º, A. I y II), lo que constituye una aceptación del pluralismo jurídico y un reconocimiento, todavía limitado, de una jurisdicción indígena (porque la restringe al ámbito comunitario).

3. Se reconoce el derecho de los pueblos indígenas a la consulta sobre las medidas legislativas o administrativas que se pretendan adoptar, cuando éstas puedan causar afectaciones en su vida o entorno. Sin embargo, no considera que los pueblos indígenas pueden desistir de la consulta y decidir sobre el destino de sus territorios, sino que la consulta tiene “la finalidad de obtener su consentimiento o llegar a un acuerdo sobre las medidas legislativas o administrativas que vayan a adoptarse.” Además, los pueblos y comunidades indígenas son los únicas reconocidas para impugnar el incumplimiento del derecho a la consulta (Art. 2º, VIII-B).<sup>7</sup>

4. Preservación y desarrollo del patrimonio cultural, material e inmaterial; promoción, estudio y difusión de las lenguas indígenas; participación en la construcción de modelos educativos; desarrollo y promoción de la medicina tradicional.

5. Busca garantizar la participación efectiva de las mujeres indígenas; su acceso a la educación, su derecho a la propiedad y posesión de la tierra; su participación en la toma de decisiones de carácter público, y la promoción y respeto de sus derechos humanos.

6. Otras matices importantes que aporta la reforma: políticas públicas que garanticen el desarrollo integral, intercultural y sostenible de sus pueblos y comunidades, las cuales deben ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos; el desarrollo comunitario y regional; el fomento a la agroecología y los cultivos tradicionales (como el sistema milpa); reconocimiento del trabajo comunitario como parte integrante de su organización social y cultura; reconocer y proteger el patrimonio cultural, la propiedad intelectual colectiva; garantizar y fortalecer la educación indígena, intercultural y plurilingüe. Garantizar las condiciones para operar, promover, desarrollar y administrar sus medios de comunicación, telecomunicación y nuevas tecnologías de la información en su propia lengua; así como una mayor protección a los niños, las niñas y personas migrantes.

Si miramos la propuesta de reforma desde el espíritu de los Acuerdos de San Andrés y de las demandas actuales de los pueblos y comunidades indígenas, resulta insuficiente. Primero, porque el reconocimiento de la libre determinación y autonomía queda acotado a las disposiciones de las constituciones y leyes de las entidades federativas; los estados son quienes deberán poner “las bases y mecanismos para asegurar su reconocimiento como sujetos de derecho público” (Art. 2º, D. párr. 5). Es una limitación a su reconocimiento como sujetos de derecho público y va en contra del sentido del artículo 1º constitucional, que establece que las normas relativas a los derechos humanos, de las cuales son parte los derechos indígenas, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales, garantizando la progresividad y favoreciendo la protección más amplia de las personas.

Segundo: las formas de representación política quedan limitadas al sistema de representación partidista; no se considera respetar sus formas propias de participación y representación política. No hay un reconocimiento de la asamblea comunitaria como parte integrante de su organización social y política ni de sus sistemas normativos de elección, representación y autogobierno. Más aún, se sigue postulando que: “En ningún caso, sus sistemas normativos limitarán los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales” (Art. 2º A. III). Quedan fuera la autonomía comunitaria, municipal y regional a través de la asociación de comunidades y municipios indígenas para coordinar sus acciones y salvaguardar sus derechos.

Tercero: la propuesta de reforma es insuficiente si no va acompañada de una reforma del artículo 115 constitucional referente al Municipio Libre, para que se reconozca el derecho a la libre determinación, autonomía y autogobierno en la figura del municipio indígena, para que puedan elegir a sus autoridades municipales de acuerdo con sus sistemas normativos y puedan ejercer el autogobierno según sus propias formas de gobierno comunal. El Consejo Mayor de Gobierno Comunal de *Cherán K’eri*, que tiene una estructura colectiva y horizontal de autogobierno, sigue siendo un referente en este sentido. Para el reconocimiento de gobiernos comunitarios que no coinciden con las demarcaciones municipales, se estima pertinente el reconocimiento de un cuarto orden de gobierno (Aragón, 2020) que la propuesta de reforma no contempla.

Cuarto: falta una mayor claridad con respecto a la protección de la vida y el territorio de los pueblos indígenas contra el modelo neoextractivista y de despojo que sigue imperando en los territorios indígenas de México. Lo cual requiere no sólo una mención en el artículo 2º, sino una reforma del artículo 27 para establecer que los pueblos y las comunidades indígenas tienen derecho a la propiedad de sus tierras, territorios y bienes naturales. Y establecer que la ley protegerá la integridad de dichas tierras, territorios y bienes naturales.

Quinto: falta todavía armonizar explícitamente la legislación nacional con los instrumentos internacionales y establecer los mecanismos efectivos para que el Estado mexicano cumpla con los convenios y tratados que ha firmado en materia de derechos indígenas, y que son reconocidos en el artículo 1º constitucional.

Lograr el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas como “sujetos de derecho público”, sin duda, será un avance importante, pero todavía insuficiente, desde la perspectiva de las demandas actuales de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.

### Conclusiones

La relación del gobierno con los pueblos indígenas ha experimentado cambios significativos durante la Cuarta Transformación. Aunque se han implementado programas sociales y se han propuesto reformas legales en beneficio de los pueblos originarios, las expectativas generadas por el gobierno contrastan con las demandas continuas de reconocimiento, autonomía y autogobierno por parte de los pueblos indígenas. La entrega de recursos financieros, si bien resulta necesaria, corre el riesgo de desviar la atención de la verdadera necesidad de fortalecer las prácticas autónomas comunitarias y la defensa de los derechos territoriales. Es necesario que las políticas federales reconozcan y apoyen las instancias de gobierno tradicional de las comunidades indígenas, en línea con el derecho a la autodeterminación establecido en la Constitución y en las normas internacionales. La verdadera transformación para el bienestar de estos pueblos vendrá no sólo de la entrega de recursos, sino de un reconocimiento genuino de su autonomía y participación en las decisiones que les conciernen.

La creación del Consejo Nacional de Pueblos Indígenas (CNPI) podría ser un paso importante en la protección de los derechos de los pueblos indígenas, pero su limitada influencia plantea desafíos significativos. Aunque el Mecanismo para la Implementación y Protección de los Derechos de los Pueblos Indígenas tiene funciones importantes, su composición minoritaria de representantes indígenas plantea dudas sobre su capacidad para abordar verdaderamente los intereses de las comunidades. Sería deseable que estas funciones estuvieran más directamente representadas por el CNPI o alguna otra instancia que refleje mejor los intereses de los pueblos indígenas y afromexicano.

De igual manera, el impulso reciente a la educación universitaria para pueblos indígenas en México representa un avance significativo en la cobertura de servicios educativos. Sin embargo, es

crucial que se garantice la calidad y la continuidad de estos programas a través de una asignación presupuestaria consistente, una gestión eficaz y un diseño académico pertinente.

De aprobarse la propuesta de reforma constitucional en materia de pueblos y comunidades indígenas y afroamericana, sin duda representaría un avance, pero insuficiente para satisfacer las demandas actuales de estos grupos. Aunque se reconoce su personalidad jurídica y sus sistemas normativos, aún persisten limitaciones en cuanto a la autonomía municipal, la representación política y la protección de sus territorios contra el modelo neextractivista.

Frente al nuevo gobierno, advertimos sobre la crucial importancia de consultar a las comunidades y pueblos respetando con la máxima atención los estándares internacionales para el ejercicio del derecho a la consulta previa, libre, informada y de buena fe que no excluya las voces críticas frente a los proyectos gubernamentales.

En suma, si bien se aprecian los avances, es evidente que aún queda trabajo por hacer para armonizar las grandes expectativas con la realidad y garantizar el pleno reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y afroamericano.

#### Referencias

- Aguilar Ortiz, H., & Sánchez Benítez, G. (2023). Plan de Justicia del Pueblo Yaqui: Informe de cumplimiento. *México indígena*, Nueva época, año 1(2), 13-15.
- ALDEA (2022, agosto 9). ALDEA ante al Senado pide que reforma indígena sea una realidad. Recuperado 14 de abril de 2024, de Fundar, Centro de Análisis e Investigación: <https://fundar.org.mx/aldea-ante-al-senado-pide-que-reforma-indigena-sea-una-realidad/>
- ALDEA (2024a, enero 29). Iniciativa de reforma indígena que presentará AMLO debe alinearse a la consultada con pueblos y comunidades: ALDEA-Serapaz A.C. Recuperado 14 de abril de 2024, de SERAPAZ A.C.: <https://serapaz.org.mx/iniciativa-de-reforma-indigena-que-presentara-amlo-debe-alinearse-a-la-consultada-con-pueblos-y-comunidades-aldea/>
- ALDEA (2024b, febrero 6). Impostergable aprobar reforma constitucional indígena para resarcir deuda histórica con los pueblos y detener el despojo. Recuperado 14 de abril de 2024, de Fundar, Centro de Análisis e Investigación: <https://fundar.org.mx/impostergable-aprobar-reforma-constitucional-indigena-para-resarcir-deuda-historica-con-los-pueblos-y-detener-el-despojo/>
- Aragón, O (2020). La emergencia del cuarto nivel de gobierno y la lucha por el autogobierno indígena en Michoacán, México, en *Cahiers des Amériques latines*, 94, 57-81.
- Badillo, D. (2021, octubre 10). Pueblo Yaqui cuestiona perdón ofrecido por gobierno federal. Recuperado 13 de abril de 2024, de *El Economista*: <https://www.economista.com.mx/politica/Pueblo-Yaqui-cuestiona-perdon-ofrecido-por-gobierno-federal-20211008-0080.html>
- Campos Cabral, V. & García Maraón, C.E. (2022). Megaproyectos en la Cuarta Transformación. Balance a tres años. En *Cuadernos de Investigación*, vol. 22. *La 4T bajo la lupa: Balance preliminar del gobierno de Andrés Manuel López Obrador, 2018-2021* (pp. 101-112). San Andrés Cholula, Puebla: Universidad Iberoamericana Puebla. Disponible en <https://repo.iberopuebla.mx/servicios/cuadernosInvestigacion/22/8/>
- Casillas, M., Santini, L. (2006). Universidad Intercultural. Modelo Educativo, Secretaría de Educación Pública, Coordinación de Educación Intercultural y Bilingüe. México, 304 pp.
- Centro Mexicano de Derecho Ambiental, A.C. (2022). Informe sobre la Situación de las Personas y Comunidades Defensoras de los Derechos Humanos Ambientales en México, 2022. Recuperado 24 de mayo de 2024 de <https://www.cemda.org.mx/wp-content/uploads/2023/04/CEMDA-INFORME-digital.pdf>
- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (2013). Protocolo para la implementación de consultas a pueblos y comunidades indígenas de conformidad con estándares del Convenio 169 de

- la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Recuperado 24 de mayo de 2024 de [https://www.semarn.gob.mx/Pueblos\\_Indigenas.pdf](https://www.semarn.gob.mx/Pueblos_Indigenas.pdf)
- DOF: 04/12/. (2018, diciembre 4). DECRETO por el que se expide la Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas y se abroga la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Recuperado 13 de abril de 2024, de [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5545778&fecha=04/12/2018#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5545778&fecha=04/12/2018#gsc.tab=0)
- DOF: 12/07/. (2019, julio 12). PLAN Nacional de Desarrollo 2019-2024. Recuperado 13 de abril de 2024, de [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019#gsc.tab=0)
- DOF: 27/10/. (2020, octubre 27). DECRETO por el que se crea la Comisión Presidencial de Justicia para el Pueblo Yaqui, del Estado de Sonora. Recuperado 13 de abril de 2024, de [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5603578&fecha=27/10/2020#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5603578&fecha=27/10/2020#gsc.tab=0)
- Hernández García, K.M. (2023, septiembre). Propuesta de Reforma Constitucional sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y Afroamericano. *México Indígena*, Nueva época, año 1(1), 8-9.
- Hernández Navarro, L. (2021, octubre 6). El plan de justicia yaqui: Otras voces. Recuperado 13 de abril de 2024, de <https://www.telesurtv.net/opinion/El-plan-de-justicia-yaqui-otras-voces-20211006-0017.html>
- INPI (2020). Programa Institucional 2020-2024. INPI. Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas. Recuperado de <http://www.gob.mx/inpi/documentos/programa-institucional-2020-2024-inpi>
- INPI (2021). Propuesta de Reforma Constitucional sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y Afroamericano. Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas.
- Instituto Nacional de las Mujeres (2021). Las mujeres indígenas en el centro de la transformación. Cuadernillo 2021, Recuperado de [http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos\\_download/Cuadernillo%20Mujeres%20Indigenas.pdf](http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/Cuadernillo%20Mujeres%20Indigenas.pdf)
- López Obrador, A.M. (2004, febrero 5). Iniciativa del Ejecutivo federal. Con proyecto de decreto, por el que se reforma, adiciona y deroga el artículo 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de pueblos y comunidades indígenas y afroamericano. *Gaceta Parlamentaria. Palacio Legislativo de San Lázaro, Año XXVII* (6457-6). Recuperado de <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/890788/gaceta-parlamentaria-20240205-6.pdf>
- López Obrador, A.M. (2018). Ceremonia de entrega del Bastón de Mando y Primer discurso a la Nación. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=QR-JWPTp-T0>
- Mendoza Zárate, G. & Ávalos Huerta, J.C. (2022). Pueblos indígenas: Entre la alabanza ritual y la libre determinación. En *Cuadernos de Investigación*, vol. 22. *La 4T bajo la lupa: Balance preliminar del gobierno de Andrés Manuel López Obrador, 2018-2021* (pp. 87-100). San Andrés Cholula, Puebla: Universidad Iberoamericana Puebla. Disponible en <https://repo.iberopuebla.mx/servicios/cuadernosInvestigacion/22/8/>
- PNPI, 2018-2024 (2018). Programa Nacional de los Pueblos Indígenas 2018-2024. Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas. Recuperado de <https://www.gob.mx/inpi/articulos/programa-nacional-de-los-pueblos-indigenas-2018-2024-mexico-185839?idiom=es>
- Reyes Gómez, J.C. (2023). Nace la Universidad de las Lenguas Indígenas de México. *México indígena*, Nueva época, año 1(2), 8-10.
- SCJN (2024). Contenido de la versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la Controversia Constitucional 17/2022, celebrada el jueves 11 de abril de 2024. Recuperado de <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/versiones-taquigraficas/documento/2024-04-11/11%20de%20abril%20de%202024%20-%20Versión%20definitiva.pdf>
- Schmelkes, Silvia (2008). Las universidades interculturales en México: ¿una contribución a la equidad en educación superior? Ponencia presentada en el panel Intercultural Universities in Mexico: empowering indigenous peoples or mainstreaming multiculturalism?, en el marco de la Primera conferencia sobre

etnia, raza e indígenas en América Latina y el Caribe, San Diego, Universidad de California. Recuperado de <https://www.unich.edu.mx/wp-content/uploads/2013/09/Art.-Las-Universidades-Interculturales-en-M%C3%A9xico.pdf>

Secretaría de Educación Pública (2019). La Nueva Escuela Mexicana: principios y orientaciones pedagógicas. Recuperado de <https://dfa.edomex.gob.mx/sites/dfa.edomex.gob.mx/files/files/NEM%20principios%20y%20orientacio%C3%ADn%20pedago%C3%ADgica.pdf>

#### Notas

- 1 Artículo 19, Ley de INPI.
- 2 De acuerdo con el artículo 18 de la Ley del INPI, se integra por representantes de los pueblos indígenas y afromexicano, de instituciones académicas y de investigaciones especializadas en la materia, de organizaciones no gubernamentales, de indígenas migrantes, de las Comisiones de Asuntos Indígenas de las Cámaras del Congreso de la Unión, de los gobiernos de las entidades federativas y de organismos internacionales especializados en la materia.
- 3 El Instituto Nacional de las Mujeres (2021) cuenta con sus propios diagnósticos y planteamientos en materia educativa.
- 4 La Comisión Presidencial de Justicia para el Pueblo Yaqui, del Estado de Sonora, está integrada por los titulares de once dependencias de gobierno; donde el INPI tiene el carácter de presidente ejecutivo y el mismo mandatario presidencial, Andrés Manuel López Obrador, tiene el carácter de presidente honorario (DOF: 27/10/, 2020).
- 5 Estas inconformidades se suman a las denuncias que pueblos y comunidades indígenas han manifestado en contra de los megaproyectos del gobierno de la Cuarta transformación (como el Tren Maya, el Corredor Transístmico, el Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles y el Proyecto Integral Morelos, entre otros), por la falta de representatividad de los afectados en las consultas y por el impacto negativo que tendrán en los ecosistemas de sus territorios. Estos temas fueron tratados en un balance preliminar del gobierno de Andrés Manuel López Obrador de esta misma colección (Campos Cabral & García Marañón, 2022; Mendoza Zárate & Ávalos Huerta, 2022).
- 6 Cfr. Iniciativa del Ejecutivo Federal. Con proyecto de decreto, por el que se reforma, adiciona y deroga el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de pueblos y comunidades indígenas y afromexicano (López Obrador, 2004).
- 7 Esta precisión resulta de suma importancia en el contexto de las Controversias Constitucionales en la Suprema Corte de la Nación (17/2022; 83/2022), promovida por los gobiernos municipales de Zitácuaro y Erongarícuaro en contra de distintos artículos de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán que garantizan a las comunidades indígenas el ejercicio del derecho al autogobierno y a la administración directa del presupuesto público, argumentando, en contra de los derechos adquiridos por las mismas comunidades indígenas, que no hubo un proceso de consulta (SCJN, 2024).

## EROSIÓN DEMOCRÁTICA BAJO LA 4T: DEBILITAMIENTO DE CONTRAPESOS A TRAVÉS DE LA DESINSTITUCIONALIZACIÓN

Roberto Ignacio Alonso Muñoz

Llegar al poder presidencial con el apoyo mayoritario de las urnas y mantener luego de un ejercicio de gobierno una elevada aprobación pública no son signos hoy —por descontado— de salud democrática. De hecho, estos indicadores pueden serlo de un escenario diametralmente opuesto, el de su declive.

Irónicamente, lo que hace unas décadas podía apreciarse como señal de estabilidad y consolidación democrática, en la actualidad puede ser uno de los síntomas de su amenaza. En el contexto de una tercera ola de autocratización (Lührmann & Lindberg, 2019), es la arena electoral la que facilita que transiten los procesos de deterioro democrático.

Si bien el relato en torno a la democracia mexicana sigue en disputa (Aguilar & Alonso, 2021) —la oposición convocó en 2024 a las urnas en buena medida bajo la narrativa de defender la imperfecta democracia *versus* el avance del autoritarismo; mientras que el gobierno, la coalición encabezada por Morena y sus seguidores visualizaban en la promesa de la construcción del “segundo piso de la transformación”, una oportunidad de profundización democrática—, un balance del gobierno de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) no puede pasar por alto los embates que desde el poder presidencial se acometieron en contra de instituciones democráticas, así como lo que éstos suponen en el fallido y complejo trayecto que ha experimentado la democracia mexicana.

En esta línea, el presente trabajo se propone, en primer lugar, contextualizar el momento actual de la democracia a nivel global y enmarcar en éste los niveles de democracia en México, en particular los registrados en el último sexenio. En segundo lugar, se hace un recorrido conceptual con el fin de distinguir la utilidad de la categoría de erosión democrática para intentar explicar el proceso que ha vivido el país en los últimos años. En tercer lugar, tomando como muestra lo ocurrido con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos (INAI), y el Instituto Nacional Electoral (INE), se analizan las acciones gubernamentales orientadas a debilitar contrapesos democráticos como los que representan estos organismos desde la óptica de la desinstitucionalización. Finalmente, y a manera de conclusión, quedan enunciadas algunas perspectivas de futuro alrededor de la erosión y la resiliencia democráticas.

#### Avanza la autocracia

Un asomo por los reportes que a nivel global dan cuenta de la condición de salud de la democracia como régimen político advierte sobre las tendencias que se presentan

en todo el planeta. Por su impacto en la opinión pública y en la comunidad académica, se exponen los principales indicadores del *Democracy Index*, elaborado por la *Economist Intelligence Unit*; del proyecto *Varieties of Democracy*, del Instituto V-Dem de la Universidad de Gotemburgo; y del *Global State of Democracy*, de la organización IDEA Internacional, así como la posición que ocupa México en los diferentes índices y *rankings* de estos reportes.

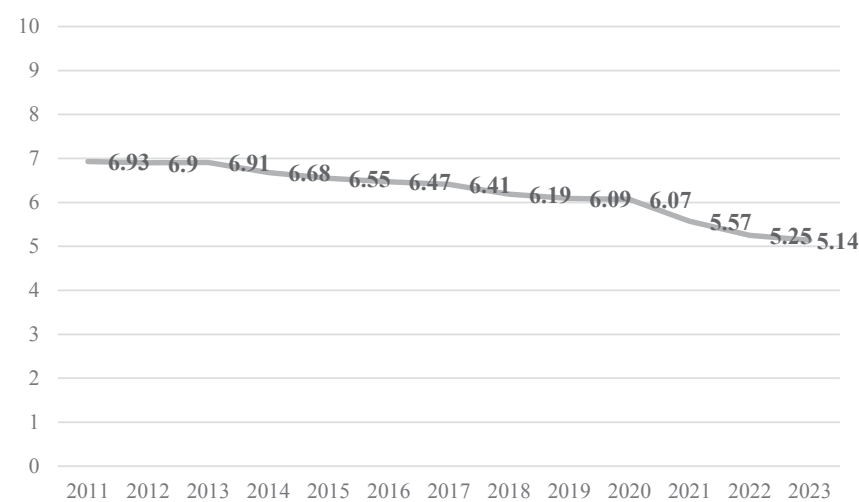
#### **Democracy Index<sup>4</sup>**

De acuerdo con la última edición de este índice (2023), en tiempos caracterizados por el conflicto y la polarización, sólo 7.8% de la población mundial vive en democracias plenas, mientras que 39.4% vive bajo gobiernos autoritarios; el resto de la población de los 167 países cubiertos vive entre democracias defectuosas (37.6%) y regímenes híbridos (15.2%).

Desde 2006 que se publicó por primera vez este estudio, México formaba parte de los países con democracias defectuosas. Sin embargo, en 2021 descendió al grupo de países con regímenes híbridos, donde permaneció en 2022 y 2023. Como consta en el informe relativo a ese año, esto obedeció a la tendencia de concentración del poder del presidente: el mandatario anunció su intento de reformar las reglas del juego en materia electoral, atacando a la autoridad electoral; además, intensificó sus ataques contra los medios de comunicación y sus críticos, sin dejar de mencionar que ese año se registraron considerables actos de violencia política en las elecciones intermedias. En las páginas del informe 2021 podía leerse: “es probable que se produzca una mayor erosión de la democracia en México a medida que se acercan las elecciones presidenciales de 2024” (EIU, 2022, p. 51). Y así fue.

Como se observa en la gráfica 1, desde 2011 se ha venido deteriorando el nivel de democracia estudiado en este índice, que hace uso de una escala de 0 a 10, acentuándose la caída en los últimos años. Para el *Democracy Index*, un régimen híbrido es aquel en el que las elecciones tienen importantes irregularidades que con frecuencia impiden que éstas sean libres y justas, la presión del gobierno sobre los partidos y candidatos de oposición es común, la corrupción tiende a ser generalizada, el Estado de derecho es débil, la sociedad civil es débil, normalmente hay acoso y presión sobre los periodistas, y el Poder Judicial no es independiente.

Gráfica 1. Evolución de la puntuación general de México en el *Democracy Index*, 2011-2023



Fuente: elaboración propia con base en el *Democracy Index* 2023.

El deterioro no es exclusivo de México. El mismo comportamiento se presenta en casi todas las regiones del mundo, aunque con mayor fuerza en la órbita propia. “América Latina ha registrado la mayor recesión democrática de cualquier región en las últimas dos décadas, con su puntaje regional promedio cayendo de un máximo de 6.43 en 2008 a 5.79 en 2022”<sup>3</sup> (EIU, 2023, p. 31).

#### **Varieties of Democracy**

Desde 2017, el Instituto V-Dem publica un informe anual que reporta el estado de la democracia en el mundo desde una perspectiva multidimensional,<sup>4</sup> que permite verificar el avance de los procesos de democratización y autocratización en el mundo.

A partir de la literatura en la materia (Bermeo, 2016; Walker, 2016), el Instituto V-Dem se preguntaba entonces si había evidencia de un retroceso democrático global. La respuesta fue afirmativa, identificándose un retroceso de entre 10 y 15 años que marcaría la pauta de los años por venir (Lührmann *et al.*, 2017). Hace poco más de un lustro, el declive era moderado, no obstante, la propia evolución de los informes de este instituto evidencia que los procesos de autocratización están en expansión.<sup>5</sup>

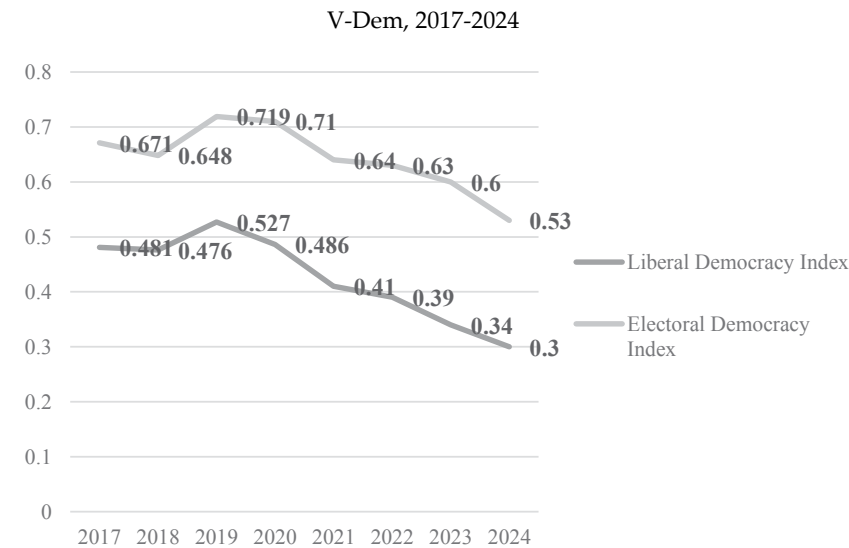
A siete años de esta interrogante en torno a la recesión democrática, el informe 2024 del Instituto V-Dem muestra que la autocratización sigue siendo la tendencia dominante, con una novedad: al mismo tiempo que algunos países que habían mejorado recientemente su nivel de democracia experimentan hoy un declive democrático (vuelta de campana), hay países que mejoran sus niveles pese a haber pasado recientemente por un periodo de declive (giro en U) (Nord *et al.*, 2024). A manera de resumen, dicho informe plantea que el mundo está dividido entre 91 democracias en las que vive 29% de la población mundial y 88 autocracias en las que lo hace 71% de ésta; en procesos de autocratización se encuentran 42 países —en 2003 eran 11—, en tanto que experimentan procesos de democratización únicamente 18 países —en 2003 eran 35.

El retroceso es de tal magnitud que una persona promedio en el mundo experimenta el nivel de democracia registrado en 1985, más notable en Europa del Este y Asia Central y Meridional que en América Latina y el Caribe, aunque hay excepciones como México y El Salvador.<sup>6</sup> En ambos casos, los indicadores relativos a la rendición de cuentas horizontal, el respeto de los ejecutivos a la Constitución, la represión a organizaciones de la sociedad civil y la persecución de periodistas dejan ver deterioros preocupantes que, propiamente en el caso de México, comenzaron hace 17 años.

Como lo señalan López-Pérez, Ortiz y Sotomayor (2024), la violencia persistente en América Latina suele estar acompañada de procesos de autocratización. “El incremento sistemático de la violencia es usualmente enfrentado con medidas que exacerban el poder de los ejecutivos, desencadenando ciclos de socavamientos democráticos” (p. 67). A decir de estas autoras, la secuencia que se presenta en democracias con altos índices de violencia es la siguiente: democracia → incremento de la violencia → ejecutivos enfrentan el conflicto con estado de excepción y/o militarización → elusión de controles legislativos y judiciales, y restricción de libertades civiles → socavamiento del régimen democrático.

Para V-Dem, México es uno de los 42 países en proceso de autocratización, pasando de ser una democracia electoral a una democracia electoral de zona gris. A juzgar por el índice de democracia liberal que agrupa al índice de democracia electoral y al índice de componente liberal,<sup>7</sup> mostrados en la gráfica 2, el país ha experimentado un deterioro sostenido desde 2019, lo que lo coloca en su medición más baja desde 2017, ocupando la posición 101 de 177. La escala utilizada en estos índices es de 0 a 1.

Gráfica 2. Evolución de México en los índices de democracia liberal y democracia electoral del Instituto



Fuente: elaboración propia con base en el *Democracy Report 2024* (Nord et al., 2024).

Por lo que toca al índice de democracia electoral, y como también puede apreciarse en la gráfica 2, Monsiváis (2024) expone que éste ha sufrido un retroceso llamativo en el sexenio de AMLO, siendo 0.5 el punto de corte, por arriba del cual un país es una democracia electoral y debajo del cual pasa a ser una autocracia.

#### Global State of Democracy<sup>8</sup>

La organización intergubernamental IDEA Internacional, por su parte, lanzó en 2016 una iniciativa de análisis sobre el estado de la democracia en el mundo, con el fin de contribuir al debate público sobre este régimen político. Esta iniciativa incluye un informe anual, índices anuales, un observatorio con reportes mensuales y artículos de diverso tipo. Por lo que hace al informe, además de dar cuenta de las tendencias actuales, éste viene acompañado de recomendaciones de política pública.

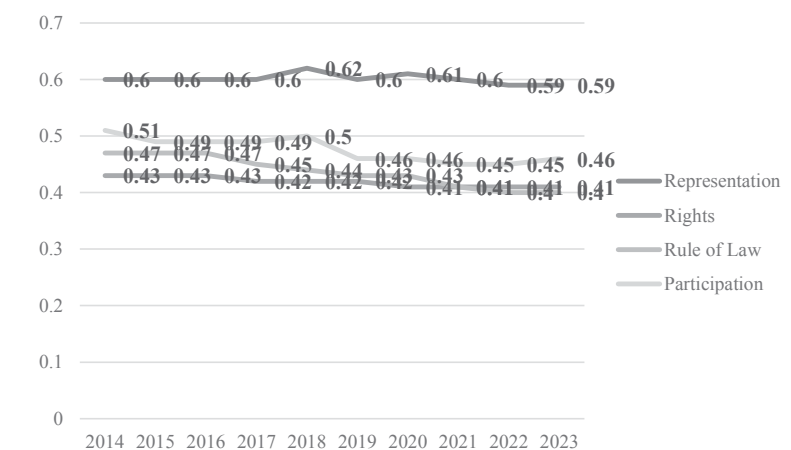
El informe de 2023<sup>9</sup> de esta organización, caracteriza el estado global actual de la democracia como uno complejo, fluido y desigual, subrayando que en todas las regiones este régimen continúa contrayéndose. Desde 2016, la democracia se encuentra en declive, siendo la tendencia más extensa desde 1975, año en el que esta organización inició su registro sobre el desempeño democrático en el mundo (IDEA Internacional, 2023).

En el caso de las Américas, se ha presentado un continuo declive de los principios democráticos, con más países con bajo desempeño en todas las categorías que hace cinco años. Haití, Nicaragua y Venezuela son los países con los descensos más significativos, en tanto que países como Chile, Ecuador, El Salvador, Honduras, México y Perú han recurrido al aumento de la militarización y los estados de excepción como forma para abordar la violencia. “En los últimos años, líderes electos en las Américas han erosionado la democracia, y las instituciones estatales se han utilizado para legitimar restricciones a los derechos, el espacio cívico y la competencia electoral” (IDEA Internacional, 2023, p. 48).

Respecto a México, IDEA Internacional ha manifestado su preocupación en torno al llamado plan B de reforma electoral promovido por AMLO y su fuerza legislativa; el empoderamiento de las fuerzas armadas a través de conferirles no sólo tareas de seguridad pública sino de control

migratorio, servicios de administración pública y de entidades paraestatales; el acoso digital y el espionaje contra activistas; la violencia física y la intimidación de quienes defienden derechos humanos; la prisión preventiva oficiosa; y el uso de las mayorías legislativas para obstaculizar el nombramiento de autoridades de órganos de control y contrapeso.

Según los rankings contenidos en el informe *The Global State of Democracy 2023. The New Checks and Balances* sobre la base de una escala de 0 a 1, uno por cada categoría analizada,<sup>10</sup> México registra desde 2018 una tendencia descendente en las cuatro dimensiones, observándose en la gráfica 3 cambios negativos mayores en las de Estado de derecho y participación. Ampliando la mirada, entre 2014 y 2023, las dimensiones de representación y derechos se han mantenido, mientras que las otras dos han venido deteriorándose desde entonces. En el caso de la dimensión de participación, se trata de una medida agregada que incluye el grado de involucramiento de la ciudadanía en expresiones democráticas durante y entre los procesos electorales, el contexto en el que opera la sociedad civil, la fuerza de los grupos de interés, y el grado de compromiso de las personas con asociaciones y sindicatos. En el caso de la dimensión de Estado de derecho, la medida agregada agrupa evaluaciones de la independencia del poder judicial, el uso de los cargos en la administración pública para beneficio personal, el grado de predictibilidad en la aplicación de la ley y la violencia política.

Gráfica 3. Evolución del desempeño democrático de México según las categorías del *Global State of Democracy*, 2014-2023

Fuente: elaboración propia con base en *GSoD Indices Data*.<sup>11</sup>

En función de los datos de esta organización, las áreas críticas del país son las que tienen que ver con los derechos humanos (acceso a la justicia e igualdad entre grupos sociales);<sup>12</sup> el Estado de derecho (independencia judicial, ausencia de corrupción, integridad y seguridad personal, y cumplimiento predecible de la ley); y la participación (compromiso cívico y sociedad civil). En el perfil “país” disponible en el sitio web de la organización internacional, puede leerse lo siguiente sobre la situación actual de México:

Se han observado tendencias autoritarias preocupantes a través de continuos ataques a los medios y la oposición, así como a instituciones autónomas, incluido un organismo de control antimonopolio, portales de datos abiertos, órganos de supervisión electoral y agencias reguladoras. Los críticos dicen

que se trata de esfuerzos para erosionar los controles democráticos sobre la autoridad ejecutiva. El gobierno sostiene que las reformas propuestas están diseñadas para ahorrar dinero y enfrentar la corrupción.

De cara al futuro, será importante vigilar los derechos, en particular la integridad y seguridad personal, y la libertad de expresión. Las desapariciones forzadas y los frecuentes asesinatos de periodistas y activistas de derechos humanos han convertido a México en el país más mortífero para los periodistas fuera de una zona de conflicto. Además, será fundamental observar el contenido de futuras iniciativas y decisiones legislativas relativas a agencias e instituciones autónomas, y si las protecciones legales de la libertad de expresión se aplican adecuadamente con respecto a las voces críticas en los medios de comunicación, la academia y la sociedad civil.<sup>13</sup>

Como es posible notarlo en las tres fuentes de datos, la democracia en el mundo, la región y en México atraviesa un proceso de erosión que pone en riesgo los límites al poder público y el talante liberal de este régimen político. Como lo señala la propia organización IDEA Internacional, “la democracia conlleva un debate interminable sobre la democracia misma” (2023, p. 4), lo que no obsta para advertir sobre los retrocesos que enfrenta por distintos frentes, pero de manera preocupante desde el poder público electo y constituido —precisamente— por la vía democrática.

#### Erosión democrática en tiempos de autocratización

Si bien la preocupación por la mala salud de las democracias contemporáneas a escala mundial data de poco más de una década (Dahlberg *et al.*, 2013; Newton, 2012), hasta hace pocos años no parecía configurarse entre algunas personas estudiosas una amenaza real a este régimen político (Levitsky & Way, 2015; Schmitter, 2015). Entre otras personas de la academia, es en la segunda mitad de la segunda década de este siglo que comienzan a ser visibles signos de desconsolidación, retroceso y recesión democrática (Bermeo, 2016; Diamond, 2015; Foa & Mounk, 2017; Mechkova *et al.*, 2017), incluso asomos del resurgimiento del autoritarismo (Walker, 2016).

El punto de quiebre podría ser el texto de Levitsky y Ziblatt (2018), *How Democracies Die*, mismo que da pauta a la preocupación por los liderazgos personalistas democráticamente elegidos (Mounk, 2019; Rhodes-Purdy & Madrid, 2019; Urbinati, 2019) y la crítica situación de la democracia en el planeta (Przeworski, 2019). La literatura de los años más próximos ya no sólo profundiza, sino que aspira a encontrar cauces de contención de la autocracia y promoción de la democracia (Boese *et al.*, 2021; Laebens & Lührmann, 2021; Levitsky & Way, 2024; Lieberman *et al.*, 2021; López & Monsiváis, 2024; Merkel & Lührmann, 2021).

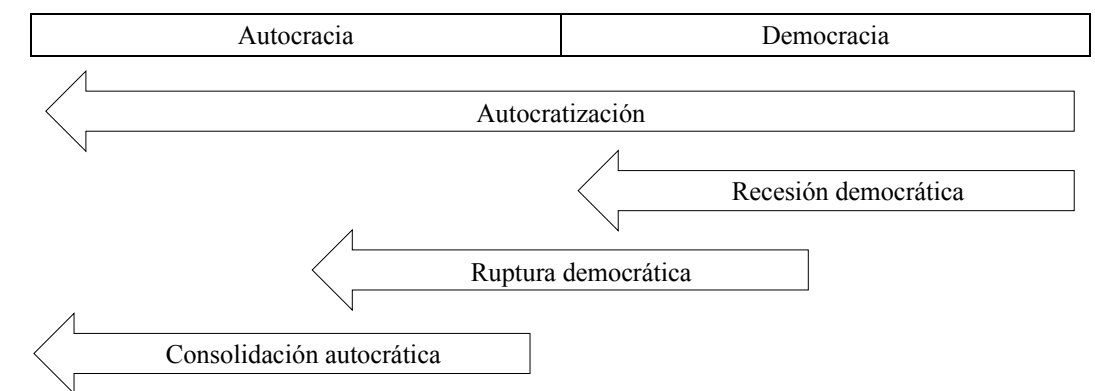
Con este mapa de fondo y a partir de los reportes comentados, no parece haber discusión alrededor del retroceso democrático que experimenta el país. Lo que está en tela de duda es el desenlace de este proceso de deterioro. De acuerdo con el *Democracy Index*, México dejó de ser recientemente una democracia defectuosa y se convirtió en un régimen híbrido, clasificación previa a la de un régimen autoritario. Para el Instituto V-Dem e IDEA Internacional, el declive no ha cruzado el límite en todas las dimensiones y el país sigue siendo una democracia electoral de zona gris —próxima a una autocracia electoral—, o bien, una democracia de desempeño medio, respectivamente. En cualquier caso, las tres aproximaciones dejan ver que la salud de la democracia mexicana está en problemas, un diagnóstico que, como también ha quedado expuesto, es compartido en otras partes del mundo y forma parte de un patrón de comportamiento.

En el afán de comprenderlo mejor, la literatura ha tenido que dejar atrás la idea de que las transiciones democráticas estaban casi destinadas a seguir una tendencia de progreso y desarrollo

lineal hasta culminar en democracias consolidadas, y ha recurrido a una gramática sintomática del momento que atraviesa desde hace unos años la democracia a nivel global. El paraguas conceptual es el de la autocratización en su tercera ola (Lührmann & Lindberg, 2019) y admite múltiples expresiones análogas: debilitamiento, declive, desconsolidación, desdemocratización, deterioro, erosión, quiebre, recesión, retroceso y ruptura. La finura obedece al régimen que se quiera caracterizar. Sería tan erróneo esgrimir el término desconsolidación para referirse a una situación política donde no hubo consolidación democrática, que recurrir al concepto de declive o retroceso para reportar una situación política no democrática. De ahí la utilidad del concepto de autocratización con el que se da cuenta de “un cambio negativo en los atributos democráticos del régimen político, con independencia de qué tan democrático o autoritario sea ese régimen” (Monsiváis, 2021).

Lo mismo puede hablarse de autocratización en un entorno democrático que se erosiona —colapse o no—, que en uno autoritario en el que se agotan los elementos democráticos que pudiera haber en él —algún grado de competitividad electoral, por ejemplo—, lo que para Waldner y Lust (2018) puede explicarse también con el concepto de deslizamiento en reversa o *backsliding*.<sup>14</sup> Se trata, ante todo, de un proceso de alejamiento de la democracia, como lo ilustra la figura 1, distinto al de los quiebres democráticos repentinos como los que supusieron los golpes de Estado en países latinoamericanos que la literatura clásica estudiaba.

Figura 1. La autocratización como proceso



Fuente: elaboración propia con base en Lührmann y Lindberg (2019).

Siguiendo a Lührmann y Lindberg (2019), la autocratización “cubre tanto rupturas repentinas de la democracia ‘a la’ Linz como procesos graduales dentro y fuera de los regímenes democráticos donde los rasgos democráticos disminuyen, lo que resulta en situaciones menos democráticas o más autocráticas”<sup>15</sup> (p. 1099). En este tenor, en una definición integral de los procesos de autocratización “usamos el término recesión democrática para denotar procesos de autocratización que tienen lugar dentro de las democracias, ruptura democrática para referir el momento en que una democracia se convierte en autocracia, y consolidación autocrática para designar el declive gradual de los rasgos democráticos en situaciones que ya son autoritarias”<sup>16</sup> (pp. 1099-1100).

Frente a otros conceptos, la noción de autocratización tiene ventajas explicativas: cobija a un abanico amplio de cambios de régimen, no supone que el punto de partida sea un régimen democrático, ni tampoco un horizonte prefijado; siendo algunas de sus formas el derrocamiento de gobiernos con golpes de Estado que invocan la defensa de la democracia, la expansión de la autoridad ejecutiva que viene acompañada del debilitamiento sistemático de sus contrapesos, y la

manipulación estratégica de las elecciones que inclina la balanza en favor de quienes detentan el poder evitando cometer abiertas violaciones a la ley (Aguilar, 2022).

Para Aguilar, el problema principal del fenómeno de la autocratización, “es que es muy difícil contrarrestar el sigilo de los gobiernos que buscan subvertir a la democracia. El efecto acumulativo de políticas democráticas y constitucionales, aparentemente inocuas, no es evidente para los ciudadanos en el momento que ocurren” (2022, p. 40). Más aún, como sostiene Przeworski (2019), los gobiernos que terminan erosionando las democracias gozan de un amplio respaldo popular.

Sobre estas coordenadas, es posible ubicar la noción de erosión democrática, que no es lo mismo que ruptura democrática y lejos está aún de ser sinónimo de consolidación autocrática; lo que denota, más bien, es “el proceso sistemático por medio del cual los rasgos o atributos propios de los regímenes democráticos se van perdiendo o deteriorando” (Del Tronco & Monsiváis, 2020, p. 6). El concepto aplica tanto para regímenes plenamente democráticos como para aquellos que tienen, aun de manera marginal, algún atributo democrático, es decir, regímenes semidemocráticos, o incluso regímenes no democráticos que conservan alguna condición democrática.

Dado que lo que está en juego es la calidad de la democracia, el análisis sobre su erosión ha de tomar como parámetro aquellas condiciones que hacen que un régimen político sea democrático. Con base en Dahl y O'Donnell, éstas podrían resumirse en las siguientes: autoridades públicas electas, elecciones libres y limpias, sufragio universal, participación política, libertad de expresión, fuentes alternativas de información, libertad de asociación, que las autoridades electas no vean interrumpidos sus mandatos antes de los plazos legalmente establecidos y que estas mismas no estén sujetas a restricciones severas ni sean excluidas de ciertos ámbitos de decisión por actores no electos. Del Tronco y Monsiváis (2020) presentan este listado para señalar que las primeras siete dependen fundamental, aunque no exclusivamente, del gobierno, mientras que las últimas dos hacen referencia a la conducta de actores extra-gubernamentales, lo que los habilita para distinguir entre procesos de erosión por autocratización, respecto a las primeras, y procesos de erosión por debilitamiento, a propósito de las últimas.

Con todo, esta concepción democrática puede ser reducida y dejar del lado el orden constitucional sin el cual no es posible contener el poder político y las amenazas de retroceso democrático (Huq & Ginsburg, 2018). En este sentido, desde una comprensión neo-republicana, Monsiváis (2024) recupera en su revisión de los atributos de un régimen democrático el componente de una democracia constitucional que protege derechos y libertades con base en la separación de poderes y la lógica de control mutuo que subyace a este principio, los mecanismos de rendición de cuentas horizontal y la protección de las personas. En síntesis, las condiciones que definen un régimen democrático son:

1. Iguales derechos y libertades de expresión, asociación y participación política entre la población adulta de una sociedad.
2. Elecciones regulares, libres y limpias para acceder a los puestos de gobierno y representación popular.
3. Un Estado de derecho que protege a las personas del ejercicio autoritario u opresivo de la autoridad política, mediante un sistema de pesos y contrapesos formales e informales y el gobierno de la ley (Monsiváis, 2024).

Desde este mirador y a propósito del caso mexicano, los estudios internacionales y la literatura especializada han documentado como una de las formas de erosión democrática más frecuentes

la del ensanchamiento de las autoridades ejecutivas elegidas democráticamente (Bermeo, 2016), cuyo carácter, aun siendo discreto, puede ser corrosivo.

Esta forma más común de retroceso ocurre cuando los ejecutivos electos debilitan uno por uno los controles al poder ejecutivo, emprendiendo una serie de cambios institucionales que obstaculizan el poder de las fuerzas de oposición para desafiar las preferencias del ejecutivo. El desmantelamiento de instituciones que podrían desafiar al ejecutivo se realiza a través de canales legales, a menudo utilizando asambleas constitucionales o referendos apenas han sido elegidas las autoridades públicas. También se pueden utilizar los tribunales o las legislaturas existentes en los casos en que los partidarios del ejecutivo tienen el control mayoritario de dichos órganos<sup>17</sup> (p. 11).

Esta tendencia sería una forma visible de erosión por autocratización, en la que “los atributos más afectados son los que tienen que ver con las libertades civiles y condiciones institucionales que facilitan el control de las autoridades electas, para evitar un ejercicio autoritario del poder” (Del Tronco & Monsiváis, 2020, p. 8); aun si en el socavamiento no se terminan de desaparecer las instituciones democráticas de control.

En esta línea, Somuano (2024) plantea como síntomas de la erosión democrática en México la asunción de las fuerzas militares de tareas de seguridad pública y otras labores civiles; los ataques a los organismos constitucionalmente autónomos; la figura de los superdelegados; las ofensivas contra la sociedad civil; los intentos por reducir la independencia del máximo tribunal de justicia; y el cuestionamiento desde el poder de los espacios de crítica. Independientemente de que hayan prosperado o no los intentos de centralización del poder, han mostrado una tendencia autocratizante al tiempo que han llegado a activar en algunos casos contrapesos institucionales y sociales.

Desde fuera, Berg y Moraveg (2024) observan en el caso mexicano un ejemplo de deterioro democrático por la vía del ensanchamiento o engrandecimiento de la figura del ejecutivo. Estos autores proponen 16 indicadores agrupados en cuatro dimensiones — influencia del ejecutivo sobre el sistema electoral, influencia del ejecutivo sobre el poder judicial, intrusión del ejecutivo en la seguridad nacional y civil, y socavamiento de las libertades políticas por parte del ejecutivo —, de los cuales AMLO cumple con 14, como lo sintetiza la tabla 1.<sup>18</sup>

A reserva de lo debatible que pueda ser la valoración de cada uno de estos indicadores, la propuesta analítica resulta interesante toda vez que, como advierten Lührmann y Lindberg (2019), en tanto proceso gradual pero sustancial de socavamiento de las instituciones democráticas clave, emprendido por autoridades que acceden legalmente al poder, la erosión democrática se ha convertido en la táctica modal de la tercera ola de autocratización. Si bien como arguye Bermeo (2016), la erosión democrática es de menor impacto que un cataclismo democrático, pues es menos violenta, su carácter incremental no la hace menos desafiante.

Tabla 1. Dimensiones e indicadores del retroceso democrático en México

Dimensiones de retroceso democrático	Indicadores	
Influencia del Ejecutivo sobre el sistema electoral	Designaciones politizadas en la supervisión electoral	✘
	Manipulación del presupuesto relacionado con la supervisión electoral	✓
	Restricción del acceso de votantes	✓
	Obstaculización de los procedimientos electorales	✓

Influencia del Ejecutivo sobre el poder judicial	Nombramiento de jueces ideológicamente alineados o leales	✓
	Uso de decretos ejecutivos para restringir el control judicial de la presidencia	✓
	Bloqueo de investigaciones	✓
	Acoso o destitución de jueces	✓
Intrusión del Ejecutivo en la seguridad nacional y civil <sup>19</sup>	Transferencia de recursos a las fuerzas armadas	✓
	Expansión de la impunidad institucional	✓
	Militarización de las fuerzas de seguridad civiles	✓
	Ampliación de las capacidades de vigilancia estatal	✗
Socavamiento de las libertades políticas por parte del Ejecutivo	Ataques a los medios de comunicación	✓
	Invasión de la privacidad civil a través de la vigilancia	✓
	Hostigamiento hacia actores políticos y otras figuras opositoras	✓
	Represión de protestas y manifestaciones	✓

Fuente: tomado de Berg y Moraveg (2024).

#### Debilitamiento de contrapesos en México por desinstitucionalización

La fase de recesión democrática que se vive en todo el mundo, particularmente en la vertiente liberal de este régimen político, ha tenido su correlato en México desde antes de 2018. A partir de la alternancia en la presidencia del año 2000, la democracia mexicana osciló entre avances y retrocesos, no obstante, en el periodo 2012-2018 fue posible identificar un declive en el sentido de que se debilitó la legitimidad de la democracia y “las instituciones, las leyes y las reglas formales de carácter público perdieron eficacia y legitimidad para regular los procesos sociales” (Monsiváis, 2019, p. 16).

En los últimos seis años parece haberse deteriorado más la situación. Al cierre del sexenio de AMLO, eran ya varios los registros que coincidían en identificar en el gobierno de la autodenominada Cuarta Transformación el avance de tendencias autocratizantes (Becerra *et al.*, 2024; Casar, 2024; Monsiváis & López, 2024). En uno de estos trabajos, Monsiváis y López (2024) coinciden en que el país enfrenta la amenaza más real e inmediata de retroceso democrático en al menos tres décadas, misma que como se ha expuesto, camina de modo gradual y progresivo en diversos planos. Por separado, Monsiváis (2024) sostiene que con la llegada de AMLO a la presidencia se activaron los engranajes de la autocratización.<sup>20</sup> La diferencia con relación a otros embates autoritarios que ha sufrido la democracia mexicana son las condiciones que hoy propician su erosión: “un presidente personalista y populista que cuenta con el respaldo incondicional de un partido poco institucionalizado pero mayoritario”, así como “el impulso *iliberal*, la ‘ambición hegemónica’ del presidente, que propicia la concentración del poder en el Ejecutivo, amenazando el Estado de derecho, la calidad de las elecciones y las libertades ciudadanas” (Monsiváis, 2024).

El desenlace es todavía incierto y mucho dependerá de lo que suceda en el sexenio 2024-2030, tanto en el plano institucional como en el plano social. Probablemente para la fecha en que vea luz este trabajo habrán avanzado en alguna medida aquellas iniciativas de reforma constitucional con las que AMLO buscó no sólo influir en las elecciones presidenciales de 2024, sino avanzar en su proyecto de transformación y cambio de régimen por la avenida de la concentración del poder; entre ellas, la eliminación de las representaciones plurinominales en ambas cámaras legislativas, la elección de ministras, ministros y magistraturas por voto popular, la militarización plena de la seguridad pública junto con la constitucionalización de la expansión de las fuerzas armadas a otros

ámbitos de la administración pública, y la extinción de organismos con autonomía constitucional como el INAI.

En cualquier caso, el hecho de colocarlas en la discusión pública en pleno proceso electoral y hacer campaña política con su contenido es suficiente para mantener encendidas las señales de alerta. Más aún, este paquete de iniciativas representa el epítome de los afanes de AMLO de instaurar un régimen de poder hiperconcentrado, lo que en el ámbito de preocupación de este trabajo podría sintetizarse como un proceso de desinstitucionalización, a saber, “el *modus operandi* de la administración para poder gobernar con el menor número posible de restricciones” (Casar, 2024, p. 57).

Como se ha puesto de relieve, la autocratización toma ventaja cuando el poder político en turno afecta el pluralismo político, así como el sistema de pesos y contrapesos. En este sentido, quienes conducen estos procesos pueden incluso “convivir con las instituciones de la democracia. No obstante, harán lo posible para destruirlas o neutralizarlas, convirtiéndolas en instrumentos que sirvan para avanzar en sus intereses políticos o usándolas como meras fachadas decorativas” (Monsiváis, 2024). Para este autor, las estrategias de control político vinculadas al avance de las autocracias son las siguientes: represión política, persecución legal, negligencia, deslegitimación, cooptación y reforma institucional, tres de las cuales — las últimas tres, para ser precisos — pueden verificarse en los casos que se exponen a continuación.<sup>21</sup>

Cabe destacar que el ataque discursivo en contra de las instituciones diseñadas como contrapesos para el poder político y económico, no exentas de contradicciones e imperfecciones, comenzó muy pronto en el sexenio de AMLO, si no es que antes de iniciar éste, habiendo registro de su animadversión a este tipo de instituciones, agrupadas bajo la categoría de organismos autónomos, desde su gestión como jefe de gobierno del Distrito Federal. Así las cosas, los señalamientos en su contra que profirió desde sus primeros 100 días y que se concretaron en algunos casos en el primer año del sexenio, tuvieron lugar a lo largo del gobierno de la Cuarta Transformación, constituyendo incluso uno de sus hilos conductores.

#### CNDH: captura y gestión a modo

La CNDH fue uno de los organismos autónomos que quedó al margen del repertorio de descalificaciones verbales, recortes presupuestales e iniciativas legislativas destinadas a su extinción durante el sexenio de AMLO. La razón puede encontrarse en la primera parte de esta administración. Antes de que AMLO cumpliera su primer año en la presidencia, mediante un polémico proceso de designación, se eligió a Rosario Piedra Ibarra como titular de este organismo, una activista cercana al presidente y quien apenas un año antes de su nombramiento había sido candidata a diputada federal por Morena en Nuevo León, además de funcionaria en el Comité Ejecutivo Nacional del mismo partido. En palabras de Olvera (2024), el sometimiento de esta institución a AMLO, “parece haberle garantizado la protección de su furia”.

De acuerdo con la tipología de desinstitucionalización planteada por Casar (2024), lo ocurrido con la CNDH es un ejemplo de captura o colonización “con personas cuyo único atributo es la lealtad, de preferencia, ciega” (p. 44). El nombramiento de Piedra Ibarra en el Senado de la República estuvo acompañado de irregularidades, acusaciones de fraude y exigencias de reposición. Siendo un nombramiento que requería de las dos terceras partes de la Cámara Alta, la oposición señaló que no se reunió esta mayoría en la votación por cédula, contabilizándose únicamente 114 votos de 116 que se emitieron, de los cuales 76 fueron en favor de Piedra Ibarra. El detalle importa, pues la captura de las instituciones tiene mecanismos. Pero más allá de esta polémica y de la sombra sobre la legalidad del proceso, la gestión de Piedra Ibarra al frente de la CNDH es la que refleja



la subordinación de esta institución al gobierno de AMLO, en sentido contrario al designio por el que fue creada.

Ante la controvertida designación de Piedra Ibarra, cinco integrantes del consejo consultivo de la CNDH presentaron su renuncia en 2019, mientras que en octubre de 2023, lo hizo el resto que quedaba en esta instancia, argumentando que “de forma sistemática, ha obstaculizado nuestro trabajo llegando al extremo de ignorarnos por completo, amenazar y calumniar a algunas personas integrantes del consejo” (Cfr. Aristegui Noticias, 2023).

De acuerdo con el Centro Prodh (2021, 2022 y 2023), la deriva en la que pronto se enfiló este organismo y el deterioro de su autonomía desembocaron en una gestión perdida. “Sin consejo consultivo, omitiendo interponer acciones de inconstitucionalidad sobre leyes federales y priorizando la emisión de recomendaciones sobre hechos de sexenios previos, atacando a organismos y defensores de derechos humanos y periodistas, la CNDH ha ido socavando su legitimidad” (Centro Prodh, 2023).

En medio de una crisis de desaparición de personas y de asuntos asociados a la misma, como la crisis forense, la CNDH, que no está facultada para presentar iniciativas de ley, presentó en febrero de 2023 una propuesta de reformas a la Constitución y a su propia ley, orientadas a convertirse en defensoría del pueblo, ampliar sus facultades en materia electoral, modificar el proceso de designación de su titular y de las personas integrantes de su consejo consultivo, aumentar los requisitos para formar parte de esta instancia, proponer que quienes lo sean estén sujetas a la Ley General de Responsabilidades Administrativas y restringir el ámbito de acompañamiento que brindan organizaciones de la sociedad civil a víctimas (Centro Prodh, 2023). En suma, una agenda de transformación institucional alejada de las graves problemáticas que en materia de derechos humanos vive el país

Teniendo a su cargo la protección y promoción de los derechos humanos, la CNDH en el gobierno de AMLO vio comprometida su independencia, quedando reducida su capacidad de respuesta imparcial a la hora de examinar y denunciar los abusos de poder por parte, sobre todo, de las autoridades federales, lo que a su vez impactó en el acceso a la justicia desde su papel como magistratura moral. De este modo, una institución que pudo haber representado un contrapeso eficaz en un sexenio en el que no dejaron de cometerse violaciones graves a los derechos humanos, dejó de ser relevante en la discusión pública.

#### **INAI: de la descalificación a la amenaza de extinción, pasando por la parálisis**

El INAI fue para AMLO uno de sus villanos favoritos. El 7 de diciembre de 2018, apenas en su quinta conferencia matutina,<sup>22</sup> el presidente dio por inaugurada una embestida con el instituto que cinco años con dos meses después llegó a traducirse en una iniciativa de reforma constitucional para eliminar este contrapeso y transferir sus facultades y obligaciones a la Secretaría de la Función Pública, al órgano de control y disciplina del Poder Judicial, a los órganos de control de los organismos constitucionalmente autónomos y a las contralorías del Congreso de la Unión.<sup>23</sup> Lo anterior, so pretexto de transversalizar la política de austeridad republicana.

En la perspectiva de Casar (2024), el asedio contra el INAI se inscribe igualmente en la segunda vía de su clasificación, pero no por la captura del organismo, sino por las acciones de gobierno orientadas a su inoperancia. Esta maniobra, sin embargo, no fue la única que padeció el INAI. El instituto fue atacado también a través del daño reputacional y los apretones presupuestales.

Por lo que toca a la inoperancia, fue en abril de 2023 que el INAI entró en parálisis, quedando impedido su pleno de sesionar al no contar con el número mínimo establecido en la Ley Federal

de Transparencia y Acceso a la Información Pública. La razón: la falta de acuerdo en el Senado de la República para nombrar, al menos, a una nueva persona comisionada de tres vacantes que, hasta la fecha de elaboración de este trabajo, seguían pendientes a pesar del mandato de la Suprema Corte de Justicia de la Nación —de octubre de 2023— de completar las designaciones. Fue este tribunal, de hecho, el que en agosto de ese mismo año autorizó al instituto para que su pleno pudiera sesionar con cuatro personas comisionadas hasta que la Cámara Alta cumpla con su obligación.<sup>24</sup>

En realidad, el Senado de la República completó en un primer momento, en marzo de 2023, su obligación de designar a dos personas comisionadas, no obstante, estos nombramientos fueron vetados por el presidente. Un mes después de que se conociera esta decisión presidencial, trascendió en los medios de comunicación un audio en el que el entonces secretario de Gobernación, Adán Augusto López Hernández, instruyó a la bancada de Morena en la Cámara Alta a dejar en periodo de *impasse* al organismo. “Ayer le comenté (a AMLO) que iba a venir y que seguramente uno de los temas a tratar sería el del instituto, y la respuesta es la misma, estamos en el mundo ideal”, se escucha decir al funcionario en la grabación (Animal Político, 2023).

Durante los casi cinco meses que el pleno del INAI no pudo sesionar, en el instituto se acumularon más de ocho mil recursos de revisión que no pudieron discutirse y votarse, limitando el acceso a la información pública y la protección de datos personales de una cantidad similar de personas que se vieron vulneradas en el ejercicio de este derecho.

Por otra parte, el INAI fue destinatario durante todo el sexenio de injurias y denostaciones proferidas desde la tribuna presidencial. El argumento genérico fue el de simular el combate a la corrupción, uno de los males preferidos por el presidente cuya atención no es —de hecho— tarea directa del instituto, con altos costos de operación por el tamaño de sus burocracias. No cabe duda de que la revisión de estas instituciones, sus estructuras, presupuesto y funciones es de la mayor relevancia, pero en los hechos puede acreditarse que el origen de los ataques verbales es la búsqueda de eliminar aquellos obstáculos que, por naturaleza, entorpecen el proyecto de concentración de poder, pues, en este caso, representa la garantía de apertura gubernamental, lo que su vez conlleva mayor supervisión y control ciudadanos sobre las decisiones y los recursos públicos. Este mecanismo operó fundamentalmente desde las conferencias matutinas, lo que a fuerza de repetición pudo impactar de forma negativa en la legitimidad de esta institución (Nieto, 2024).

En lo que tiene que ver con los apretones presupuestales, cabe resaltar que entre 2018 y 2023, el INAI tuvo un recorte presupuestal de 27.6%, menor al que sufrieron el INE (36.5%), el Instituto Federal de Telecomunicaciones (36.5%) y la CNDH (32.8%), pero mayor al que enfrentaron el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Casar, 2024).

#### **INE: virulencia y amenaza de transformación**

En el estudio de los procesos de autocratización, la dimensión electoral representa un umbral. Si éste se cruza, la ruta hacia la autocracia se asoma más franca. “El límite último de la democracia, su baluarte más importante, es el electoral; si éste declina, declinará la democracia” (López, 2024). Así, la erosión democrática abre y cierra en la arena electoral; las elecciones son el punto de partida que permiten a un líder elegido democráticamente posicionarse y encontrar respaldo popular, para luego cambiar las reglas del juego y minar las condiciones de competencia electoral (Kneuer, 2021).

No parece haberse cruzado el límite en el sexenio obradorista, aunque no fueron pocos los intentos para hacerlo, y aun en el reparto de los espacios plurinominales de la Cámara de Diputados,

tras las elecciones del 2 de junio de 2004, volvió a abrirse, quizá ahora con mayor preocupación, el debate en torno a la sobrerrepresentación legislativa y sus límites en el caso de las coaliciones electorales con las cuales Morena y sus partidos aliados habrían obtenido una representación mayor a la generada en las urnas, consiguiendo mayorías calificadas en las legislaturas 2018-2021 y 2024-2027. En el caso de esta última, habría quedado allanado, así, el terreno propicio para un escenario de reforma político-electoral que podría poner en aprietos la configuración electoral construida durante más de cuatro décadas.

La transformación del INE en un instituto de elecciones y consultas, en el entendido de que no solamente tiene como encargo los procesos electorales de elección de representantes, sino de la misma manera procesos de consulta popular y revocación de mandato, es apenas el corolario de un intento mayor por refundar el sistema electoral a partir de la denostación virulenta de su pieza central: el INE. Con el instituto, AMLO creó y mantuvo un marco de tensión y conflictividad, particularmente con dos de sus exconsejeros, mientras no pudo colocar al frente del mismo a una persona cercana a su gobierno.

Siguiendo a Casar (2024), el daño a la reputación del instituto fue la vía principal de desinstitucionalización del mismo. Sin embargo, a juzgar por el cambio de tono en la relación del titular del Ejecutivo con este organismo autónomo, desde la llegada en abril de 2023 de su actual consejera presidenta, Guadalupe Taddei Zavala, podría discutirse que el INE igualmente fue atacado por la vía de la captura y, no se diga —como ya se puntualizó, de hecho—, por el lado de los recortes presupuestales. Paradójicamente, el INE mostró resiliencia ante la andanada de descalificaciones, excesos discursivos y señalamientos en ocasiones infundados, no sólo manteniendo niveles de confianza institucional importantes —54.7% en 2023 contra 53.1% en 2021 en la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental—, sino motivando movilizaciones inéditas en su defensa tanto en la capital del país como en otras ciudades relevantes. Esto, quizás, podría estar detrás de los constantes intentos por debilitarlo, sobre todo por la vía de las modificaciones legislativas, bajo el razonamiento de que si no fue exitosa la virulenta descarga en su contra, lo que quedaba era la reforma institucional como estrategia de control político.

Pese a que el presente anunció, apenas unos días después de la jornada de elecciones intermedias con las que en junio de 2021 su coalición perdió peso legislativo en la Cámara de Diputados, un conjunto de tres reformas constitucionales para la parte final de su gobierno —una en materia eléctrica, otra para trasladar la Guardia Nacional a la Secretaría de la Defensa Nacional y una más de carácter electoral—, fue hasta abril de 2022 que presentó formalmente su primer planteamiento de tres en materia electoral, con el que buscó, entre otras cosas, limitar el financiamiento de los partidos políticos; transformar al INE en un Instituto Nacional de Elecciones y Consultas como única autoridad electoral administrativa en el país y consejerías electas por voto popular, extinguiendo a los organismos electorales locales; reducir el número de personas legisladoras en ambas cámaras del Congreso de la Unión, eligiéndolas mediante un sistema de listas por entidad federativa que daría lugar a un sistema casi puro de representación proporcional; y reducir también los lugares de representación en los congresos locales y los ayuntamientos. Dado que este plan no prosperó y de hecho reafirmó la moratoria constitucional en la que se declaró la oposición ese año (Alonso, 2023), el presidente y su fuerza legislativa promovió un plan alternativo, que el propio Ejecutivo denominó plan B, de modificaciones a seis leyes secundarias.<sup>25</sup> Este plan que sí se aprobó, pero desaseadamente —lo que derivó en que la Corte lo declarara inconstitucional por violaciones al procedimiento legislativo—, intentó lo siguiente: eludir las restricciones constitucionales existentes para que las personas servidoras públicas pudieran incidir en la equidad de la competencia elec-

toral (Valdés, 2024), y modificar el diseño institucional del INE, reduciendo significativamente su estructura, presupuesto y sus facultades de regulación y sanción, poniendo en riesgo la celebración de elecciones como hasta ahora se conocen (Lara, 2023).

Al no tener éxito el plan A ni el plan B, AMLO proclamó en marzo su plan C: ni un voto a la oposición, que unos meses después, en junio de 2023, se perfiló en términos de lograr mayorías calificadas en ambas cámaras legislativas en 2024.

#### ¿Profundización de la autocracia o resiliencia democrática?

El panorama es desolador ante estos tres casos que representan tan sólo una muestra del proceso de erosión democrática que vive el país y que, desde la perspectiva de Olvera (2024), coinciden en tener un derrotero prístino: la reconstrucción del viejo régimen por la vía democrática; uno en el que los controles y los equilibrios constituyen un obstáculo para la concentración del poder a costa de la garantía de derechos sin los cuales no se sostiene el edificio democrático. Y lo es más ante los resultados electorales que arrojó la jornada electoral del pasado 2 de junio, con los que Morena y sus partidos aliados podrían haber logrado mayorías calificadas en ambas cámaras legislativas, o bien, haber quedado a pocos votos de alcanzarlas. De eso se sigue que podría avanzar sin mayores dificultades buena parte de las iniciativas de reforma constitucional presentadas al final del sexenio, entre ellas la reforma judicial con la que podría atentarse contra la necesaria independencia de esta rama del poder público.

Tristemente, los fallidos resultados del proceso conocido como la transición a la democracia en nuestro país, particularmente en el ámbito social, no sólo están detrás de las realidades sombrías que hoy conviven con indiscutibles avances y logros en ese y otros terrenos, sino que han prefigurado tendencias todavía más preocupantes. En el informe 2023 de Latinobarómetro, por ejemplo, esta corporación recogió que sólo 35% de las y los mexicanos considera que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno, contra 33% que estima que en algunas circunstancias un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático; al 28% de la población —casi otro tercio—, le da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático. En la misma dirección, el Barómetro de las Américas registró también en su última ronda (2023) que 28.8% de las y los mexicanos apoyaría un golpe Ejecutivo contra el Poder Legislativo, mientras que 39.2% lo haría contra el Poder Judicial, si el país enfrentara momentos difíciles. Los niveles respectivos en la ronda 2012 eran de 14.1 y 12.3%, respectivamente.

Como queda de manifiesto, los desafíos no se encuentran solamente en la órbita de las instituciones y el impacto que un poder político tan avasallante como el de AMLO y su Cuarta Transformación ha podido tener en ellas, también se ubican en la órbita de la sociedad y las culturas políticas que en ella coexisten. De fondo, lo que parece subyacer es un viejo debate entre dos modelos de democracia: el de la soberanía popular y el mandato de las urnas, y el de las leyes e instituciones como restricción al poder político; un falso dilema que con seguridad acompañará al sexenio del “segundo piso de la Cuarta Transformación”.

En este marco, lo razonable no sería optar por uno de estos polos en detrimento del otro, sino no escatimar en los esfuerzos por lograr una tensa pero creativa relación entre ambos extremos, a la manera de la construcción de un proyecto con fuerte asidero y alcance social que no desestime ni vulnere las conquistas liberales, sino al contrario, que encuentre piso firme en ellas para cimentar instituciones eficaces en la garantía de derechos sociales.

Indudablemente, los avances democráticos de los últimos 25 años son limitados, imperfectos y requieren, a la luz del realineamiento político reciente, de un proceso serio y profundo de revisión

y corrección. Pero así como han acumulado vicios o fueron fruto, en su momento, de acuerdos cupulares y excluyentes, representan instituciones que con altas capacidades técnicas han sabido garantizar y ampliar derechos, tanto como servir de contrapeso ante los abusos del poder político. Hoy, que a la par del avance de la autocratización en el mundo por la vía de las elecciones se estudia la resiliencia democrática con la finalidad de averiguar cómo distintos actores políticos y sociales, incluso económicos, son capaces de reaccionar ante las estrategias de control político (Monsiváis, 2024), el proyecto democrático pasa por examinar críticamente lo construido, reformar con rigor lo que no ha funcionado y no cejar en la aspiración de crear lo que haga falta para lograr un país más justo y pacífico.

#### Referencias

- Aguar, A. & Alonso, R. (2021). México. En Virtuoso, F.J. & Álvarez, A. (coords.). *Crisis y desencanto con la democracia en América Latina* (307-344). Caracas: Universidad Católica Andrés Bello.
- Aguilar, J.A. (2022). Las caras de la autocracia. *Nexos*, 530, 38-41.
- Alonso, R. (2023). La oposición parlamentaria: del acompañamiento a una moratoria constitucional en vilo. En Mendoza, G. (coord.). *La 4T bajo la lupa. Análisis de oposiciones políticas y resistencias sociales en México, 2018-2022*. San Andrés Cholula: Universidad Iberoamericana Puebla.
- Animal Político (2023, 14 de abril). “No tenemos ninguna urgencia”: Adán Augusto revela indicación de AMLO de dejar paralizado al INAI. *Animal Político*. Recuperado de: <https://animalpolitico.com/politica/adan-augusto-indicacion-amlo-inai>
- Aristegui Noticias (2023, 23 de octubre). Renuncia consejo de CNDH; denuncian amenazas y calumnias. *Aristegui Noticias*. Recuperado de: <https://aristeguinoticias.com/2310/mexico/renuncia-consejo-de-cndh-denuncian-amenazas-y-calumnias/>
- Becerra, R. (coord.). (2024). *El daño está hecho*. Ciudad de México: Grano de Sal.
- Bermeo, N. (2016). On Democratic Backsliding. *Journal of Democracy*, 27(1), 5-19.
- Berg, R. & Moraveg, L. (2024, 31 de mayo). An Uncertain Future. Democratic Backsliding through Executive Aggrandizement under AMLO. *Center for Strategic & International Studies*. Recuperado de: <https://www.csis.org/analysis/uncertain-future-democratic-backsliding-through-executive-aggrandizement-under-amlo>
- Boese, V., Edgell, A.B., Hellmeier, S., Maerz, S. & Lindberg, S. (2021). How democracies prevail: democratic resilience as a two-stage process. *Democratization*, 28(5), 885-907.
- Casar, M.A. (2024). *Los puntos sobre las íes. El legado de un gobierno que mintió, robó y traicionó*. Ciudad de México: Debate.
- Centro Prodh (2023, 7 de diciembre). CNDH en 2023: cinco años perdidos. *Animal Político*. Recuperado de: <https://animalpolitico.com/analisis/organizaciones/la-lucha-cotidiana-de-los-derechos-humanos/cndh-2023-cinco-anos-perdidos>
- Centro Prodh (2022, 16 de diciembre). CNDH en 2022: avanza el deterioro. *Animal Político*. Recuperado de: <https://animalpolitico.com/analisis/organizaciones/la-lucha-cotidiana-de-los-derechos-humanos/cndh-en-2022-avanza-el-deterioro>
- Centro Prodh (2021, 9 de diciembre). CNDH: dos años a la deriva. *Animal Político*. Recuperado de: <https://animalpolitico.com/analisis/organizaciones/la-lucha-cotidiana-de-los-derechos-humanos/cndh-dos-anos-a-la-deriva>
- Dahlberg, S., Linde, J. & Holmberg, S. (2013). Dissatisfied Democrats. A Matter of Representation or Performance? *Working Paper Series*, 2013(8).
- Del Tronco, J. & Monsiváis, A. (2020). La erosión de la democracia. *Revista de Estudios Sociales*, 74, 2-11.
- Diamond, L. (2015). Facing Up to the Democratic Recession. *Journal of Democracy*, 26(1), 141-155.
- EIU (2024). *Democracy Index 2023. Age of conflict*. London: The Economist Intelligence Unit.
- EIU (2023). *Democracy Index 2022. Frontline democracy and the battle of Ukraine*. London: The Economist Intelligence Unit.
- EIU (2022). *Democracy Index 2021. The China challenge*. London: The Economist Intelligence Unit.
- Foa, R.S. & Mounk, Y. (2017). The Signs of Deconsolidation. *Journal of Democracy*, 28(1), 5-15.
- Huq, A. & Ginsburg, T. (2018). How to lose a constitutional democracy. *UCLA Law Review*, 65, 78-169.
- IDEA Internacional (2023). *El estado de la democracia en el mundo y las Américas 2023. Los nuevos pesos y contrapesos*. Estocolmo: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.
- Kneuer, M. (2021). Unravelling democratic erosion: who drives the slow death of democracy, and how? *Democratization*, 28(8), 1444-1462.
- Laebens, M. & Lührmann, A. (2021). What halts democratic erosion? The changing role of accountability. *Democratization*, 28(5), 908-928.
- Lara, M.A. (2023, 10 de marzo). Explicamos: El impacto del ‘Plan B’ en las elecciones mexicanas. *IDEA Internacional*. Recuperado de: <https://www.idea.int/blog/explicamos-el-impacto-del-plan-b-en-las-elecciones-mexicanas>
- Levitsky, S. & Way, L. (2024). The Resilience of Democracy’s Third Wave. *Political Science & Politics*, 57(2), 198-201.
- Levitsky, S. & Way, L. (2015). The Myth of Democratic Recession. *Journal of Democracy*, 26(1), 45-58.
- Levitsky, S., & Ziblatt, D. (2018). *Cómo mueren las democracias*. Ciudad de México: Ariel.
- Lieberman, R., Mettler, S. & Roberts, K. (eds.) (2021). *Democratic Resilience: Can the United States Withstand Rising Polarization*. Cambridge: Cambridge University Press.
- López, M.A. & Monsiváis, A. (coords.) (2024). *¿Cómo se sostiene la democracia? La resiliencia democrática en México*. [EPub] Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- López-Pérez, L., Ortiz, M. & Sotomayor, P. (2024). Autocratización y democracias violentas en América Latina. En Nord, M. et al. *Democracy Report 2024. Democracy Winning and Losing at the Ballot* (64-67). Gotemburgo: Instituto V-Dem.
- Lührmann A. & Lindberg, S. (2019). A thrid wave of autocratization is here: what is new about it? *Democratization*, 26(7), 1095-1113.
- Lührmann, A., Lindberg, S., Mechkova, V., Olin, M., Piccinelli, F., Sanhueza, C. & Saxer, L. (2017). *Democracy at Dusk? V-Dem Annual Report 2017*. Gotemburgo: Instituto V-Dem.
- Mechkova, V., Lührmann, A. & Lindberg, S. (2017). How Much Democratic Backsliding? *Journal of Democracy*, 28(4), 162-169.
- Merkel, W. & Lührmann, A. (2021). Resilience of democracies: responses to illiberal and authoritarian challenges. *Democratization*, 28(5), 869-884.
- Monsiváis, A. (2024). Autocratización y resiliencia democrática en México. En López, M.A. & Monsiváis, A. (coords.). *¿Cómo se sostiene la democracia? La resiliencia democrática en México*. [EPub] Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Monsiváis, A. (2021, 26 de marzo). Autocratización. *Prontuario de la Democracia*. Recuperado de: <https://prontuario-democracia.sociales.unam.mx/>
- Monsiváis, A. (2019). La democracia en México (2012-2018): estancamiento y desconsolidación. En Guillén, D., Monsiváis, A. & Tejera, H. *México 2012-2018. ¿Erosión de la democracia?* (31-55). Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora y Juan Pablos Editor.
- Mounk, Y. (2019). *The People vs. Democracy. Why Our Freedom Is in Danger and How to Save It*. Cambridge: Harvard University Press.
- Newton, K. (2012). Curing the Democratic Malaise with Democratic Innovations. En Geissel, B. & Newton, K. (eds.). *Evaluating Democratic Innovations. Curing the Democratic Malaise?* Oxford & Nueva York: Routledge.

- Nieto, F. (2024). Legitimidad y resiliencia de las instituciones de transparencia y acceso a la información pública en México. En López, M.A. & Monsiváis, A. (coords.). *¿Cómo se sostiene la democracia? La resiliencia democrática en México*. [EPub] Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Nord, M., Lundstedt, M., Altman, D., Angiolillo, F., Borella, C., Fernandes, T., Gastaldi, L., Good, A., Natsika, N. & Lindberg, S. (2024). *Democracy Report 2024. Democracy Winning and Losing at the Ballot*. Gotemburgo: Instituto V-Dem.
- Olvera, A.J. (2024, 9 de febrero). Las reformas de López Obrador: la restauración priista por vía democrática. *Nexos*. Recuperado de: <https://redaccion.nexos.com.mx/las-reformas-de-lopez-obrador-la-restauracion-priista-por-via-democratica/>
- Przeworski, A. (2019). *Crisis of Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rhodes-Purdy, M. & Madrid, R. (2020). The perils of personalism. *Democratization*, 27(2), 321-339.
- Schmitter, P.C. (2015). Crisis and Transition, But Not Decline. *Journal of Democracy*, 26(1), 32-44.
- Sommano, M.F. (2024). Centralización del poder presidencial: ¿erosión democrática? En López, M.A. & Monsiváis, A. (coords.). *¿Cómo se sostiene la democracia? La resiliencia democrática en México*. [EPub] Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Urbini, N. (2019). *Me the People: How Populism Transforms Democracy*. Cambridge: Harvard University Press.
- Waldner, D. & Lust, E. (2018). Unwelcome Change: Coming to Terms with Democratic Backsliding. *Annual Review of Political Science*, 21(1), 93-113.
- Walker, C. (2016). Dealing with the Authoritarian Resurgence. En Diamond, L., Plattner, M.F., Walker, C. (eds.). *Authoritarianism Goes Global*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

#### Notas

- 1 El *Democracy Index* está compuesto sobre la base de 60 indicadores agrupados en cinco categorías -proceso electoral y pluralismo, libertades civiles, funcionamiento del gobierno, participación política y cultura política-, y clasifica a los países evaluados según cuatro tipos de regímenes: democracias plenas, democracias defectuosas, regímenes híbridos y regímenes autoritarios.
- 2 Traducción propia.
- 3 Traducción propia.
- 4 El Instituto V-Dem trabaja con seis índices: índice de democracia liberal, índice de democracia electoral, índice del componente liberal, índice del componente igualitario, índice del componente participativo e índice del componente deliberativo.
- 5 Los títulos de los informes son sugerentes y hablan por sí mismos: *Democracy at Dusk?* (2017); *Democracy for All?* (2018); *Democracy Facing Global Challenges* (2019); *Autocratization Surges – Resistance Grows* (2020); *Autocratization Turns Viral* (2021); *Autocratization Changing Nature?* (2022); *Defiance in the Face of Autocratization* (2023); y *Democracy Winning and Losing at the Ballot* (2024).
- 6 Por no mencionar países que son considerados ya autocracias cerradas o están cerca de serlo, tal es el caso de Cuba, Haití, Venezuela y Nicaragua.
- 7 A su vez contruidos sobre la base de 69 indicadores articulados en torno al sufragio, los funcionarios electos, las elecciones limpias, la libertad de asociación, y la libertad de expresión y fuentes alternativas de información, en el caso del índice de democracia electoral -captando los elementos de la noción de poliarquía de Dahl; y la igualdad ante la ley e índice de libertad individual, restricciones judiciales sobre el índice ejecutivo y restricciones legislativas sobre el índice ejecutivo, en el caso del índice de componente liberal.
- 8 Recientemente, con la aspiración de afinar las recomendaciones de política que se elaboran anualmente, IDEA Internacional decidió clasificar a los países en función de las cuatro categorías de desempeño democrático que estudia, a saber, representación, derechos, Estado de derecho y participación.

- 9 El informe es sintomático pues se centra en el papel de las instituciones de contrapeso en perspectiva amplia, no sólo las instituciones público-gubernamentales, para frenar la erosión de las instituciones democráticas y reaccionar ante las fuerzas autoritarias.
- 10 IDEA Internacional razona que, en vez de presentar tipos de regímenes — como lo hace el *Democracy Index*, por ejemplo —, el enfoque en el desempeño particular de cada una de las cuatro categorías permite una comprensión más matizada de los aciertos y los fallos de la democracia en cada país, precisando los espacios más apropiados de intervención.
- 11 Ver: <https://www.idea.int/democracytracker/god-indices>
- 12 Esta medida agregada incluye el respeto por las libertades civiles, la medida en que la democracia se traduce en apoyos materiales y sociales, y el grado en que se logra la igualdad política y social.
- 13 Traducción propia. Ver: <https://www.idea.int/democracytracker/country/mexico>
- 14 La crítica de Lührmann y Lindberg (2019) a esta aproximación es que la idea de deslizamiento pareciera denotar un proceso involuntario o inconsciente, y no las acciones deliberadas de actores políticos en concreto.
- 15 Traducción propia.
- 16 Traducción propia.
- 17 Traducción propia.
- 18 Para ser fieles con su trabajo, Berg y Moraveg (2024) sostienen que el presidente exhibió en algún momento este comportamiento, más allá de si se convirtió en un patrón de respuesta o desempeño.
- 19 La expresión original es *Executive encroachment on national and civilian security*.
- 20 Este autor reconoce que, en el pasado reciente, la democracia igualmente enfrentó procesos de deterioro, pero fue resiliente.
- 21 Una revisión exhaustiva de este proceso de erosión democrática a través de la desinstitucionalización se puede encontrar en la obra referida de Casar (2024), quien distingue cuatro vías: la eliminación o sustitución de instituciones, la captura e inoperancia de las mismas, el daño reputacional y los apretones presupuestales. En este trabajo, por razones de su visibilidad e impacto en el proyecto democrático fruto de la transición, se esgrimen como muestra los casos descritos y analizados. Para Casar, dicho sea de paso, la excepción a la regla de la desinstitucionalización observada en México son las fuerzas armadas.
- 22 En esta conferencia matutina el presidente colocó como ejemplos de “órganos supuestamente autónomos” al INAI y al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. En el caso del primero, arremetió en su contra por su presupuesto de mil millones de pesos, los sueldos de quienes integran su pleno y su poco impacto en la reducción de la corrupción. El segundo fue extinto el 15 de mayo de 2019 en el marco de la implementación de la reforma educativa del sexenio obradorista. Ver: <https://lopezobrador.org.mx/2018/12/07/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-del-presidente-de-mexico-andres-manuel-lopez-obrador/>
- 23 Un antecedente de esta iniciativa fue una propuesta presentada y casi enseguida retirada en abril de 2023 por el entonces senador y presidente de la mesa directiva del Senado de la República, Alejandro Armenta Mier, quien propuso derogar la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y “desaparecer” al INAI, siendo absorbidas sus funciones por la Secretaría de la Función Pública, sin tocar la Constitución.
- 24 En mayo de 2024, la Corte declaró en desacato judicial al Senado de la República por su abierto incumplimiento en la designación de las personas comisionadas faltantes.
- 25 A saber, Ley General de Comunicación Social, Ley General de Responsabilidades Administrativas, Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, Ley General de Partidos Políticos, Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la expedición de una nueva Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral.

## Autoras y Autores

### Roberto Alonso Muñoz

Máster en Ética para la Construcción Social por la Universidad de Deusto, maestro en Políticas Públicas y licenciado en Comunicación por la Universidad Iberoamericana Puebla. Cuenta además con estudios en materia de teoría democrática, derecho parlamentario, gerencia social y derecho de la información. Es coordinador de la Licenciatura en Ciencias Políticas e Innovación Democrática y del Observatorio de Participación Social y Calidad Democrática de la Universidad Iberoamericana Puebla. Sus líneas de investigación son la calidad democrática, la participación ciudadana, la transparencia y la rendición de cuentas.

### María del Rosario Arrambide González

Abogada por la IBERO Puebla, Maestra en Derechos Humanos por la Universidad Nacional de La Plata, Argentina, Maestra en Derecho Penal Internacional por la Universidad de Granada, España y Doctora en Investigación Jurídica por la IBERO Puebla. Sus principales líneas de investigación son derecho internacional de los derechos humanos, derechos humanos de las mujeres y trata de personas. Actualmente es directora del Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría SJ, de la IBERO Puebla.

### Julio César Ávalos Huerta

Licenciado en Derecho por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla; Maestro en Sociología del Derecho por el Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati (España) y Maestro en Estudios Latinoamericanos por la Universidad Complutense de Madrid (España); Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad Autónoma de Tlaxcala. Desde 2018 se encuentra adscrito al Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana Puebla. Sus líneas de investigación abordan los derechos colectivos de los pueblos originarios, modelos de desarrollo endógeno y economías alternativas.

### Miguel Calderón Chelius

Licenciado en Sociología por la Universidad Nacional Autónoma de México. Maestro en Estudios Regionales por el Instituto Mora. Doctor en Sociología por El Colegio de México. Se ha especializado en estudios y medición de la pobreza y la desigualdad, cuestiones del desarrollo, construcción de canastas de satisfactores, diseño y evaluación de políticas públicas y análisis de procesos políticos. Es académico de la Universidad Iberoamericana Puebla desde el 2014 y fue coordinador de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública de la Maestría en Políticas Públicas. Actualmente, dirige el Observatorio de Salarios de esa misma universidad. Forma parte del Observatorio de la Deuda Social de América Latina y de la Red de Pobreza de la AUSJAL. Ha sido consultor de CEPAL. Cuenta con diversas publicaciones. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores. <https://orcid.org/0000-0003-4423-9710>

### Enrique Cárdenas Sánchez

Economista por el ITAM, con maestría y doctorado en economía por la Universidad de Yale. Su especialidad es historia económica de México y América Latina en la que realiza investigación, es miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel III desde 1996, y de la Academia Mexicana

de Ciencias. Es profesor de medio tiempo de la Universidad Iberoamericana Puebla y profesor de medio tiempo de la Universidad de Guadalajara. Su último libro es "The Mexican Economy" Agenda Publishing, Reino Unido, 2022.

### Miguel Ángel Corona Jiménez

Doctor en Administración de Organizaciones (UNAM). Es profesor de tiempo completo en el Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana. Sus Líneas de investigación se centran en Economía Mexicana, Migración México-EEUU, remesas y desarrollo, pensamiento y acción estratégica.

### Shanik Amira David George

Licenciada en Ciencias de la Comunicación y maestra en Derechos Humanos. Desde 2018 está al frente del Observatorio Con los Ojos Abiertos, del Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría SJ de la IBERO Puebla, donde ha desarrollado investigaciones sobre la acción institucional en materia de derechos humanos. Sus temas de especialización son derechos humanos, derecho de acceso a la información, transparencia y políticas públicas.

### Lorena Yazmín García Mendoza

Doctora en Ciencias en la especialidad de Investigaciones Educativas por el Departamento de Investigaciones Educativas del Centro de Investigación y Estudios Avanzados (DIE-Cinvestav). Maestra en Ciencias Sociales con Orientación en Educación en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede Argentina. Licenciada en Educación por la Universidad Iberoamericana Puebla. Actualmente se desempeña como Coordinadora del Doctorado Interinstitucional en Educación. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel Candidata. Entre sus líneas de investigación se encuentran las prácticas educativas no formales, la cultura digital y visual y la formación docente.

### Simón Alejandro Hernández León

Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México y Maestro en Derechos Humanos por la Universidad Iberoamericana. Es coautor de tres publicaciones sobre tortura, justicia penal y derechos de las víctimas, autor de un libro sobre litigio estratégico y co-coordinador de la colección *Transformaciones Jurídicas: Cátedra Cossío de la IBERO Puebla*. Sus líneas de investigación son los derechos humanos y la justicia constitucional. Es abogado del caso García Rodríguez y otro vs México ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Actualmente es Coordinador de la Licenciatura en Derecho y de la Clínica Jurídica Minerva Calderón de la Ibero Puebla, así como presidente del Tribunal Universitario.

### María Eugenia Ibararán Viniegra

Investigadora del Instituto de Investigación en Medio Ambiente Xavier Gorostiaga S. J. de la Universidad Iberoamericana Puebla. Obtuvo el Doctorado en Geografía y la Maestría en Estudios de Energía y Medio Ambiente en la Universidad de Boston, y la Licenciatura en Economía del Instituto Tecnológico Autónomo de México. Su área de investigación es economía ambiental, orientada a la economía del cambio climático, contaminación del aire y valoración económica de la calidad ambiental. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel II.

**Diana Jaramillo**

Es doctora en Literatura y Expresión del Español. Tiene especialidades en cultura del libro antiguo, biblioteconomía, emblemática, edición, salas de lectura y gestión cultural. Sus líneas de investigación son la teoría y crítica literaria latinoamericana, la ecdótica, la autoficción y los procesos del acto de la lectura, el lector y las bibliotecas. Actualmente es coordinadora de la Maestría en Literatura Aplicada. Escribe cuento y ensayo.

**María Elvia Laija Olmedo**

Licenciada en Relaciones Internacionales egresada de la facultad de Ciencia Políticas y Sociales de la UNAM. Tiene una maestría en Estudios Internacionales por el Tecnológico de Monterrey, campus Ciudad de México. Actualmente se desempeña como académica de tiempo en el departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana Puebla. Sus temas de interés se centran en estudios de la Unión Europea, Europa del Este y Rusia.

**Itzel López Nájera**

Coordinadora de las Maestrías en Educación en la Universidad Iberoamericana Puebla (UIAP). Especialista en Psicoanálisis y prácticas socioeducativas por Flacso Argentina (2021-2023). Doctora y Maestra en Investigaciones Educativas por el Departamento de Investigaciones Educativas del Centro de Investigación y Estudios Avanzados del IPN (DIE-Cinvestav). Licenciada en Sociología por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. SNII nivel 1. Líneas de investigación: 1. Aspectos educativos en torno a los Movimientos sociales y estudiantiles. 2. Formación de subjetividades.

**Gabriel Mendoza Zárate**

Sociólogo, con maestría y doctorado por la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales (EHES) en París. Actualmente es académico de tiempo en el Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana Puebla y miembro del Observatorio de Participación Social y Calidad Democrática en la misma universidad. Líneas de investigación: movimientos sociales, autonomía y democracias emergentes en pueblos indígenas, y sociabilidad y tejido social en México.

**Nathaly Rodríguez Sánchez**

Politóloga egresada de la Universidad Nacional de Colombia y miembro del grupo de investigación en Teoría Política Contemporánea (TEOPOCO) de la misma universidad. Maestra y doctora en Historia por el Colegio de México. Actualmente se encuentra adscrita como Académica Investigadora de Tiempo de la Universidad Iberoamericana Puebla (México) y es Investigadora Nivel I del Sistema Nacional de Investigadores e Investigadoras de Conahcyt. Sus líneas de investigación se concentran en la teoría política y social y feminista y, desde la perspectiva de la Historia Social, en la historia feminista del género en América Latina.

**Jesús Joaquín Sánchez Cedillo**

Licenciado en Derecho por la Universidad Iberoamericana Puebla, recibiendo la Medalla Francisco Xavier Clavigero, SJ por excelencia académica, y egresando con Mención Honorífica y Mención Laudatoria. Sus líneas de interés giran en torno a derechos humanos, movimientos sociales y estudios críticos del Derecho. Actualmente, funge como asistente de proyectos de la Clínica Jurídica Minerva Calderón del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana Puebla.

**René Valdiviezo Sandoval**

Sociólogo, Doctor en Ciencias Sociales y Políticas por la Ibero-CDMX. Miembro de la Asociación Internacional de Sociología y del Research Committee # 18 (Sociología Política) desde 1996; del Circolo Amerindiano (Italia), desde 2010, del cual es integrante del Comité Científico; Fundador de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, de la que fue presidente y actual coordinador del Grupo de Trabajo “Elecciones en los estados”; Última publicación: “México 2018, la elección presidencial en los estados”, INE, México 2023. Líneas de investigación: Elecciones y procesos políticos, democracia y partidos. Profesor de medio tiempo del Departamento de Ciencias Sociales, Ibero-Puebla, desde 2018.

**Israel Velázquez G.**

Editor y periodista de investigación. Tiene estudios en Lengua y Literatura Hispánicas por la UNAM. Diplomado en periodismo de investigación por el CIDE, cursó el MasterLAB en edición de investigaciones periodísticas en Quinto Elemento Lab y la Cátedra Connectas Martin Baron, programa intensivo de formación de editores de Connectas-Plataforma periodística para las Américas. Ha cursado talleres y seminarios en la Fundación Thomson Reuters y en la Fundación Gabo, y participó en encuentros sobre periodismo en Buenos Aires, Argentina, y Bogotá, Colombia. Ha dirigido medios en Guanajuato, Puebla y Veracruz. Actualmente escribe una columna semanal en la edición Puebla de Milenio Diario, y cuenta historias en el periódico digital La Silla Rota.

**Guillermo Yrizar Barbosa**

Doctor en Sociología, con un certificado en demografía, por el Centro de Posgrado de la Universidad de la Ciudad de Nueva York (CUNY Graduate Center). Actualmente es académico titular de tiempo completo en el Departamento de Ciencias Sociales, profesor e integrante del Programa Universitario en Migraciones de la Universidad Iberoamericana Puebla. Investigador Nacional Nivel I en México (SNII I) y coordinador de la dimensión investigativo-teórica de la Red Jesuita con Migrantes Centroamérica-Norteamérica (RJM CANA). Sus líneas de investigación son: Migraciones Internacionales, Derechos Humanos, Políticas Migratorias, y Migración México-Estados Unidos-Centroamérica.

**Elena Ayala Galí**

Doctora en Sociología por el Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, maestra en *Latin American Studies* por la Universidad de Georgetown (Washington, D.C.) y licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad de las Américas Puebla. Actualmente es académica de tiempo completo en el Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana Puebla, donde coordina la licenciatura en Relaciones Internacionales desde 2019. Sus líneas de investigación son migraciones internacionales, política social, derechos humanos y estudios de género.

**Juan Carlos Domínguez Vergara**

Es licenciado en Economía, maestro en Ciencias Políticas y doctor en Ciencias de Gobierno y Política por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Ha sido catedrático de la Universidad Iberoamericana Puebla desde 2007, donde ha impartido materias de teoría económica. Sus líneas de investigación son: política económica, pobreza y desigualdad; y política pública, sistema político y economía.

**Mar Estrada Jiménez**

Candidata a doctora en Geografía por la Universidad Nacional Autónoma de México. Maestra en Economía. Coordinadora de la Licenciatura de Economía y Finanzas de la Universidad Iberoamericana Puebla, con experiencia en planificación urbana. Fue responsable del Observatorio de Salarios de esta casa de estudios durante 2024. Dentro de su campo de especialización se encuentran los estudios urbanos y regionales, la geografía urbana, los ingresos, los salarios y la vivienda.

**Ana Laura Gamboa Muñoz**

Maestra en Estudios de Género y Cultura, con mención en Ciencias Sociales por la Universidad de Chile, y psicóloga egresada de la Universidad Iberoamericana Puebla. Es académica de tiempo completo responsable del Observatorio de Violencia Social de Género del Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría S.J, en dicha casa de estudios. Su trayectoria profesional ha estado orientada a la investigación, gestión y diseño de proyectos enfocados en la promoción de los derechos humanos de las mujeres, la prevención de las violencias por razones de género y los feminicidios.

**José Luis García**

Estudió Relaciones Internacionales en la Universidad de las Américas, Puebla, y la Maestría en Estudios sobre Estados Unidos en la misma institución. Asimismo, estudió su doctorado en Relaciones Internacionales en la Escuela de Estudios Avanzados Internacionales de la Universidad Johns Hopkins. Ha desarrollado sus ámbitos de especialización en las áreas de teorías de relaciones internacionales, política exterior de los Estados Unidos, política exterior de Canadá, política comparada y seguridad internacional. Actualmente es profesor de tiempo completo en el Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana Puebla.

**Tadeo Luna de la Mora**

Profesor de tiempo completo en la Universidad Iberoamericana Puebla, responsable del Laboratorio para la paz con reconciliación del Sistema Universitario Jesuita (ReconciLAB). Es doctor en Derecho (Criminología) por la Universidad Pompeu Fabra y pertenece al Sistema Nacional de Investigadores e Investigadoras del CONAHCYT. Sus principales líneas de investigación incluyen: ejecución penal y desistimiento delincencial; violencias sociales, víctimas y construcción de paz.

**Alexia Martínez Montalban**

Maestra en Relaciones Internacionales y Derechos Humanos por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Seleccionada del Nobel Women's Initiative 2023 Sister-to-Sister program. Licenciada en Relaciones Internacionales con intereses en la defensa integral de derechos humanos, el acompañamiento a víctimas y la documentación de violaciones a derechos humanos. Actualmente es investigadora del Programa de Centroamérica y el Caribe de ARTICLE 19 oficina para México y Centroamérica.

*Coordinación editorial*  
Ricardo Escárcega Méndez  
*Edición y diseño*  
Juan Jorge Ayala  
*Diseño de portada*  
Área de Publicaciones  
*Impresión*  
Casa de Hydra editores,  
San Andrés Cholula, Puebla

Tiro: 50 ejemplares  
Noviembre de 2024