

PRESENTACIÓN

LA POLÍTICA INTERNA EN EL SEXENIO DE ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR (2018-2024)

REYNALDO YUNUEN ORTEGA ORTIZ¹ 

Centro de Estudios Internacionales,

El Colegio de México, México

yortega@colmex.mx

Durante más de medio siglo, en *Foro Internacional* se han presentado estudios sobre la política exterior e interna de México, particularmente en números monográficos para evaluar periodos presidenciales. Esta edición está dedicada a la segunda y busca dilucidar algunos de los principales cambios y continuidades del sistema político durante el sexenio de Andrés Manuel López Obrador (AMLO).

La construcción de una democracia no es un proceso simple ni lineal, pues ningún país ha nacido democrático, como lo argumentó Charles Tilly hace algunos años. Las democracias serían comparables con “lagos”:² algunas se construyen mediante la acción continua de fuerzas sociales y reformas a lo largo de siglos (Inglaterra), mientras que otras surgen de procesos revolucionarios (Francia) y algunas más se deben a derrotas militares e imposiciones extranjeras (la República Federal de Alemania y Japón después de la Segunda Guerra Mundial). El advenimiento de la democracia electoral mexicana respondió en parte a movilizaciones sociales y políticas, propicias para la creación de instituciones que fueron

¹ Agradezco la lectura cuidadosa, así como los amables y claros comentarios que hizo el profesor Bernardo Mabire a una versión anterior de esta presentación. Todos los errores son responsabilidad del autor.

² Tilly 1995.

permitiendo comicios cada vez más libres y competitivos.³ Adam Przeworski explica que el referente empírico más importante para saber si un régimen constituye o no una democracia es que “los partidos pierdan elecciones”,⁴ y eso no ocurrió en una elección presidencial mexicana hasta el 2000, al cabo de setenta años de hegemonía del PRI (originalmente llamado Partido Nacional Revolucionario, PNR, y después Partido de la Revolución Mexicana, PRM).⁵ El PRI recuperó la presidencia en 2012, sin embargo, seis años después, en medio de una crisis de seguridad pública y ante su descrédito y el del PAN (que ejercieron el Poder Ejecutivo entre 2000 y 2018), una nueva coalición denominada “Juntos Haremos Historia”, formada para apoyar a AMLO por el Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Encuentro Social (PES), ganó la Presidencia de la República en 2018. Si bien los dos primeros eran los partidos más importantes de los tres, la presencia del PES, inequívocamente de derecha, confirmaba el rasgo “atrápalo todo” de las coaliciones que han luchado recientemente por el poder en México.

Este número de *Foro Internacional* da inicio con un análisis comparativo de mi autoría sobre las elecciones presidenciales de 2018 y 2024, cuyo propósito es responder dos preguntas: ¿qué tipos de partidos compitieron en 2024 y qué clase de sistema de partidos estará formándose después de la votación del 2 de junio de 2024? Luego de presentar una tipología de las elecciones presidenciales en México, el artículo analiza la evolución de los partidos en términos electorales y de militancia, con especial interés en la caída significativa de los afiliados al PRI y en el ascenso acelerado de Morena, que en pocos años pasó de 319,000 militantes a más de dos millones. La elección de 2024 fue una competencia entre dos coaliciones “atrápalo

³ Para un análisis sobre el proceso mexicano, véase Ortega Ortiz 2008.

⁴ Przeworski 1991.

⁵ El experimento democrático mexicano anterior fue el triunfo electoral de Madero en 1911, quien emanaba de la Revolución, pero lo derrocó el golpe de Estado de Victoriano Huerta en 1913.

todo”⁶ y un partido de cuadros sin arraigo nacional, Movimiento Ciudadano (MC). En el texto propongo que el sistema mexicano sigue siendo de pluralismo limitado, aun si como antagonista Morena aseguró ventajas muy significativas frente a los otros contendientes que, al institucionalizarse, están impulsando un proceso de “desdemocratización”.

El trabajo de Rodrigo Velázquez y Liliana González, que versa sobre las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo entre 2018 y 2024, destaca un cambio sustantivo en éstas respecto a los 18 años previos (principalmente luego de la primera alternancia en 2000). De acuerdo con los autores, mientras que entre 1997 y 2018 esos vínculos se caracterizaron por cierto equilibrio y constantes negociaciones entre ambos poderes, desde el triunfo de AMLO en 2018 el conflicto fue la tónica dominante y llevó a frecuentes impugnaciones de los cambios legislativos propuestos por el presidente, mediante acciones de inconstitucionalidad que promovían las fuerzas opositoras ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).

Los autores empiezan su artículo con una revisión minuciosa de la literatura sobre las relaciones Ejecutivo-Legislativo a partir del análisis de Juan Linz, quien planteó los problemas de los sistemas presidenciales, generados por la mecánica de conflicto originada en el aparato de pesos y contrapesos. Sin embargo, Velázquez y González incluyen críticas y matices de autores como José Antônio Cheibub, quien argumenta que, “aunque el porcentaje de aceptación de la agenda del Ejecutivo [sea] mayor en los [sistemas] parlamentarios, no es tan baja como la expectativa teórica de Linz [respecto a] los sistemas presidenciales (los presidentes contaron con más del 60% de aprobación de su agenda legislativa)” (p. 530).⁷ En el caso mexicano, la tasa de aprobación de las iniciativas del Ejecutivo pasó de 88.8% bajo la presidencia de Ernesto Zedillo a 68.9% durante los seis años de gobierno de AMLO. En tiempos de Vicente Fox, Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto, fluctuó entre 74 y 79 por ciento.

⁶ Kirchheimer 1966.

⁷ Cheibub 2007.

Ahora bien, según los autores no sólo ha habido un mayor conflicto entre los poderes, sino que –y eso es lo más preocupante– la agenda del presidente AMLO “debilita componentes clave del sistema democrático”, en particular las facultades y los presupuestos del Instituto Nacional Electoral (INE) y del Instituto Nacional de Acceso a la Información (Inai). Ante su debilidad parlamentaria, las oposiciones acudieron a la SCJN para frenar las iniciativas de AMLO. Éste respondió, en febrero de 2024, con un paquete de 18 reformas constitucionales que disponían “cambios profundos al Poder Judicial, al sistema político-electoral, a los órganos autónomos” (p. 536). Luego del triunfo de la coalición pro-Claudia Sheinbaum, que formaban Morena, el PT y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), la cual se aseguró mayoría calificada en la Cámara de Diputados y mayoría en la de Senadores, bajo AMLO y Sheinbaum se aprobaron tanto la reforma al Poder Judicial como la eliminación de los principales órganos autónomos. A juicio de los autores, estos cambios implican retrocesos que “socavan el juego democrático”. (p. 565).

En “La centralización del clientelismo en México en el sexenio de Andrés Manuel López Obrador”, Joy K. Langston analiza cómo el presidente logró centralizar la política social de su gobierno y establecer los Servidores de la Nación, una red política esencial para difundir un mensaje a los ciudadanos: que los programas sociales se debían directamente al trabajo del mandatario y al de su partido. Siguiendo a Simeon Nichter y Susan C. Stokes,⁸ la autora define el clientelismo como la oferta “de bienes y acceso a programas gubernamentales [...] a cambio de votos, con sanciones probables para los clientes que no cumplen el trato, al aceptar los bienes y después votar por otro partido o no votar” (pp. 577). En el artículo se presenta evidencia del Comparative Study of Electoral Systems, según el cual el número de personas que reportan haber visto o participado en “intercambios particularistas” pasó del 21% en 2003 al 38% en 2018. Langston sostiene que el

⁸ Nichter 2018. Stokes 2005.

gobierno de AMLO logró dos objetivos que parecerían contradictorios, al universalizar varios programas sociales y, a la vez, mantener la intermediación clientelar. Esto se logró al crear los Servidores de la Nación, red formada por más de 20,000 funcionarios con presencia en prácticamente todos los municipios del país, coordinados desde la Secretaría del Bienestar, con una estructura de 32 delegados estatales y 266 directores regionales.

Antes del triunfo de Morena en 2018, la política social de combate a la pobreza se basaba en un conjunto de programas descentralizados, con una lógica de “focalización” y transferencias monetarias condicionadas, que iniciaron en el sexenio de Zedillo con el programa Progresá, transformado en Oportunidades y luego en Prospera, bajo Enrique Peña Nieto. En tiempos de Calderón, un nuevo plan de salud, llamado Seguro Popular, llegó a cubrir a 41 millones de personas; posteriormente, se intentó sin éxito sustituirlo por otros sistemas. AMLO insistió en centralizar los programas sociales mediante transferencias directas como las pensiones universales para adultos mayores, que pasaron de 5.1 millones de afiliados en 2018 a 12.1 millones a fines del sexenio. Como lo veremos en el artículo de Melina Altamirano y Laura Flamand, esta nueva política social tuvo efectos dispares. Según Langston, la centralización de los programas formó un vínculo político directo entre la Presidencia de la República y los beneficiarios de los programas sociales, que ha sido básico para consolidar la fuerza electoral del partido gobernante. Como evidencia de que el uso político de los apoyos públicos es un problema que sigue creciendo, la autora cita el auge de las demandas que han interpuesto los partidos de oposición contra funcionarios por coacción del voto: éstas pasaron de 45 en 2015 a 100 en 2024.

Si bien el clientelismo de otros partidos sigue verificándose en municipios y estados de la República, debido a la centralización de los programas sociales esos organismos “ya no pueden convencer a los beneficiarios [de] que los recursos federales son de los políticos subnacionales, porque el presidente fue exitoso en conectar su imagen [con] los beneficios de

los programas sociales como no lo lograron los presidentes anteriores desde Zedillo hasta Enrique Peña Nieto” (p. 608). De acuerdo con Langston, “los Servidores de la Nación son un eslabón de una larga cadena clientelar que va desde el presidente hasta los ciudadanos” (p. 608).

En su artículo “Entre el universalismo y la recentralización: la política social del gobierno de López Obrador en México (2018-2024)”, Altamirano y Flamand analizan las principales continuidades y rupturas de la política social durante el sexenio de AMLO en tres áreas: “la Pensión para el Bienestar [...], para la población no asegurada, la reforma de los servicios de salud y la relativa a los servicios de cuidado infantil (p. 620). Con base en la revisión de la literatura sobre el universalismo y la centralización de las políticas sociales en México y Latinoamérica, las autoras encuentran resultados variados. Por una parte, el gasto social en México sigue siendo bajo, porque se mantiene en alrededor de 4.7% del producto interno bruto (PIB). Por otra, la provisión de servicios sociales continúa segmentada y es muy heterogénea, sobre todo en el sector “salud” y en el de atención a la primera infancia.

El cambio más importante ocurrió en el programa de Pensión para el Bienestar de las Personas Mayores, ya que la cobertura “como proporción de su población objetivo aumentó de [...] 76.2% en 2017 a más de 100% en 2022” (p. 639). El que se haya cubierto más del 100% de la población objetivo refleja la necesidad de depurar el padrón de beneficiarios o explicar a quiénes se está otorgando el recurso, ya que en 2022 ese proyecto representó el 47% del presupuesto total para los programas prioritarios del gobierno federal (p. 640). Sin embargo, la vinculación directa de los subsidios con el presidente de la República y su partido, cuyo uso político fue evidente en la campaña electoral de Morena y aliados en 2024,⁹ va contra el afán

⁹ Véase en este mismo número el artículo de Reynaldo Yunuen Ortega Ortiz, “Las elecciones presidenciales de 2024: cambios y continuidades. ¿Qué tipo de partidos participaron y qué tipo de sistema de partidos está formándose?”.

de mostrar los programas sociales como derechos y no como dádiva del gobierno en turno. Aun así, el mayor logro en el sexenio de AMLO fue que la población en condiciones de pobreza pasara de 41.9% en 2018 a 36.3% en 2022 pero, como dicen las autoras, falta determinar “en qué medida esta reducción se explica por el incremento en los ingresos laborales derivados de los aumentos al salario mínimo o por las acciones de política social” (p. 658), si bien el resultado seguramente se debe a ambos factores.

No son alentadores los efectos de las otras dos políticas analizadas, pues “la proporción de la población vulnerable por carencias sociales se estancó en educación y aumentó en salud. El porcentaje de quienes declaran no tener acceso a servicios de salud se incrementó de 16.2% en 2018 a 39.1% en 2022”. (p. 658). Tampoco es positivo el resultado en cuanto a cuidados para la infancia, ya que el programa de estancias infantiles llegó a atender a 329,821 infantes, pero la población beneficiada con los nuevos programas sólo llegó a 250,331 en 2023. Así, “la transición de servicios subrogados a transferencias directas ha reducido la cobertura y la responsabilidad gubernamental sobre la calidad de los servicios para la primera infancia” (pp. 657-658).

En su artículo “El sector energético de AMLO: soberanía nacional y modelo de desarrollo endógeno (2018-2024)”, Isabelle Rousseau se propone dar respuesta a las siguientes preguntas sobre la política energética en México: “(1) ¿Qué mecanismos específicos y dispositivos institucionales utilizó la 4T para poner en marcha dicho modelo? (2) ¿En qué medida estas herramientas se ajustan a lo que suele entenderse por “desarrollo endógeno”? (3) ¿Qué tan exitoso fue este enfoque para avanzar hacia una mayor soberanía energética?” (p. 675).

La autora considera el concepto de desarrollo endógeno como la clave de la política energética del gobierno de AMLO, que aspira a soberanía, autonomía y seguridad energética. Argumenta que, en consonancia con el pensamiento europeo, la 4T vinculó la política energética con la soberanía del país.

De acuerdo con el Programa Sectorial de Energía 2020-2024, el gobierno anunció que buscaba “alcanzar y mantener la autosuficiencia energética”, con miras a lo cual propuso “fortalecer a las empresas productivas del Estado mexicano como garantes de la seguridad y soberanía energética y palanca del desarrollo nacional para detonar un efecto multiplicador en la iniciativa privada”.¹⁰

Con el objeto de llevar adelante esa política energética, AMLO centralizó la toma de decisiones y sustentó su proyecto en el fortalecimiento de las dos grandes empresas estatales, Pemex y CFE, en cuya dirección puso a dos políticos aliados incondicionales, Octavio Ramírez y Manuel Bartlett Díaz, respectivamente. La muestra más clara del apoyo decidido del gobierno a la compañía petrolera fue la enorme cantidad de recursos transferidos entre 2019 y 2023: “Pemex recibió apoyos gubernamentales por aproximadamente 869,000 millones de pesos que se han canalizado a pago de deuda, construcción de [la refinería] Dos Bocas, semiadquisición de Deer Park, rehabilitación del Sistema Nacional de Refinación y fortalecimiento de la cadena de fertilizantes [...]. Además, entre 2019 y 2023, el gobierno redujo de manera paulatina el Derecho sobre Utilidad Compartida (DUC) [...] –del 65 al 35%– lo que significó para Pemex un ahorro de alrededor de 500,000 millones de pesos. (p. 691).

Una de las peores contradicciones y limitantes de la nueva política de desarrollo endógeno que apunta la autora fue la decisión de no apoyar a las industrias de producción de gas natural (GN) y petroquímica, lo cual perpetuó la dependencia de México respecto al mercado estadounidense del gas. Según Rousseau, “puede decirse que el crecimiento en capacidad de refinación de Pemex y de producción eléctrica de la CFE vía el GN con ciclos combinados que responden a la voluntad de ofrecer al Estado una mayor capacidad de acción, alienan también una mayor seguridad energética en el país. Pero esto fue el fruto de la compra de Deer Park y [...] de trece

¹⁰ Sener 2020, 24.

centrales a Iberdrola [...] con endeudamiento [...], no el resultado de un crecimiento [en la] capacidad propia de Pemex y la CFE, lo cual disminuye el éxito de [los esfuerzos en pro] de un desarrollo endógeno de las capacidades de la fuerza laboral mexicana en el sector” (p. 710).

La autora ve dos grandes retos que deberá enfrentar el gobierno de Sheinbaum: “matriz energética predominantemente fósil en términos de consumo (87%) e importaciones netas de productos energéticos (gas natural, productos petrolíferos y petroquímica). Dicho de otra manera, la política de descarbonización se ha descarrilado y la seguridad energética sigue siendo muy problemática. La nueva administración deberá encontrar de forma urgente la manera de rescatar financieramente a Pemex sin que esto pese en demasía sobre el erario nacional; también tendrá que dar un nuevo impulso al *upstream* (exploración y producción) en petróleo y en gas natural” (p. 718).

Se extiende el análisis de la política energética y del cambio climático en el artículo de Nain Martínez, en el que analiza “las tensiones entre la política energética y la transición del sector eléctrico, así como sus implicaciones para la mitigación del cambio climático” (p. 732). Al decir del autor, los gobiernos de izquierda en principio tienden a preocuparse por el clima, debido a su “afinidad con el movimiento ambientalista y a su inclinación a regular externalidades del mercado” (p. 733). Sin embargo, el énfasis de la política energética de AMLO en la soberanía en el sector contrarrestó “el avance de la transición eléctrica y el cumplimiento de los objetivos de reducción de emisiones” (p. 733). La hipótesis de Martínez es “que la política energética de AMLO, al buscar recuperar la ‘soberanía energética’, entró en colisión con el avance de la transición eléctrica y el cumplimiento de los objetivos de reducción de emisiones. Lejos de tratarse de un choque retórico, se manifestó en decisiones concretas para fortalecer a la Comisión Federal de Electricidad (CFE), desincentivando la inversión privada en energías renovables y ocasionando litigios iniciados por empresas y organizaciones ambientales. En respuesta, el gobierno siguió una lógica de escalamiento institucional que

intensificó la oposición interna y creó un vacío en la política de mitigación, provocando un creciente escrutinio internacional”. (p. 733).

Martínez distingue tres periodos en el sexenio: el inicio del mandato de AMLO y los giros en su política energética (2018-2020) que coinciden con la primera presidencia de Donald Trump, cuya falta de interés por el cambio climático daría un margen de maniobra al gobierno mexicano; una etapa de tensiones y ajustes entre 2021 y 2022, en tiempos de Joseph Biden; y la búsqueda de un equilibrio entre la acción climática y las prioridades energéticas, manifiesta en el Plan Sonora de Energías Sostenibles, el cual aspiraba a conciliar la urgencia de una estrategia climática con la prioridad “de fortalecer a la CFE y fomentar el crecimiento económico” (p. 734). Según el autor, pese a estos esfuerzos de avenencia, la “visión de soberanía energética [de AMLO] siguió privilegiando los combustibles fósiles y frenando el crecimiento de las energías renovables, lo que propició un repunte de las emisiones de GEI” (p. 778).

Las conclusiones de Martínez destacan los retos para el gobierno de Sheinbaum, que deberá “modernizar y descarbonizar las plantas de la CFE, implementar las reformas constitucionales en materia energética, resolver los litigios pendientes y reposicionar a México en la cooperación climática internacional” (p. 779). El texto destaca la relación México-Estados Unidos y advierte que los vaivenes del plan energético mexicano se explican en parte por los cambios de la política estadounidense, pues hay un “movimiento de péndulo” entre el gobierno de Trump, que no atendió la grave crisis climática mundial, y el de Biden que, por el contrario, quiso modificar radicalmente la postura de Estados Unidos para lograr una transición energética indispensable. Desafortunadamente para el planeta, Trump recuperó la presidencia, con lo cual el “péndulo” ha vuelto a una política negacionista del cambio climático y favorable a los combustibles fósiles.

En “¿El fin de la autonomía? Los poderes y el INE en tiempos del presidente López Obrador”, Jean-François Prud’homme analiza los empeños del INE en mantener su autonomía frente al jefe del Ejecutivo y su mayoría parlamentaria. De acuerdo

con el autor, los conflictos entre ambos pueden analizarse como ejemplos de lo que Nancy Bermeo denominó “retroceso de la democracia vía el crecimiento desmedido del Ejecutivo”.¹¹ Prud’homme advierte la distinción entre dos tipos de democracia: por un lado, el llamado “republicanismo constitucional”, que propugna la división y los mecanismos de control entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial y, por otro, la democracia mayoritaria o el “mayoritarismo radical”, que analiza Nadia Urbinati,¹² el cual “se apoya en la noción de mayoría como expresión directa de la voluntad general y fundamento de la legitimidad de los regímenes democráticos” (p. 798), acorde con el pensamiento de Jean-Jacques Rousseau.

Como afirma Prud’homme, “[...] si bien la Constitución garantiza la autonomía jurídica del INE, en la práctica esa autonomía siempre fue relativa porque el nombramiento de los integrantes de su máxima instancia de toma de decisiones, el Consejo General, depende del Poder Legislativo, así como la aprobación anual de su presupuesto” (p. 805). Entre el Poder Ejecutivo y el organismo electoral, hubo desacuerdos por “[...] los salarios de los altos funcionarios del INE –incluyendo a sus consejeros–, el presupuesto operativo de la organización, las decisiones que afectaron a Morena [...], así como tres iniciativas fallidas de reforma electoral que tuvieron su origen en la Presidencia de la República” (p. 805). La conclusión del autor es que “las tensiones permanentes entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y las autoridades electorales terminaron por debilitar a estas últimas” (p. 824), lo cual auspició un proceso preelectoral en el que tanto la candidata del partido gobernante, Claudia Sheinbaum, como la candidata de la oposición, Xóchitl Gálvez, realizaron precampañas fuera de los tiempos establecidos por la ley. El triunfo de Sheinbaum y su coalición Sigamos Haciendo Historia –formada por Morena, el PT y el PVEM–, que se aseguró de manera controvertida la mayoría calificada en la Cámara de Diputados, ha ampliado la

¹¹ Bermeo 2016.

¹² Urbinati 2019.

capacidad presidencial para proseguir el fortalecimiento del Poder Ejecutivo e imponer una reforma al Judicial que incluirá la elección popular tanto de los ministros de la SCJN como de magistrados y jueces, lo que aunado a “la extinción de seis de los órganos constitucionales autónomos transfiriendo sus funciones al Poder Ejecutivo” (p. 828) significa la continuación del proceso de crecimiento desmedido de este último.

Mónica Serrano, en su artículo “¿Soldados o policías? El pulso de las relaciones entre civiles y militares bajo López Obrador”, plantea uno de los temas más preocupantes para la supervivencia de la democracia mexicana, una “progresiva y sostenida militarización [que] ha alterado los equilibrios entre civiles y militares”. Añade la autora: “Como ha ocurrido en otras partes de América Latina [...] los cambios en los mercados de drogas ilícitas, la consecuente agudización del problema del narcotráfico, su vuelco violento y su mutación en crimen organizado se conjugaron para alentar la militarización de las políticas de seguridad. Además de dar lugar a nuevas y múltiples responsabilidades para las diferentes ramas de las fuerzas armadas, la presencia de militares en tareas de seguridad abriría las puertas a una creciente colaboración con actores externos, particularmente agencias estadounidenses” (p. 837).

“Con 156,066 homicidios, 35,000 más que el total acumulado en el sexenio de Calderón [...], el fracaso de la estrategia de seguridad de Peña Nieto era irrefutable” (pp. 843-844), pero en vez de fortalecer una policía civil nacional para cumplir su promesa de campaña de que los militares volverían a sus cuarteles, AMLO se concentró en crear y desarrollar la Guardia Nacional, cuyos 70,000 elementos provinieron de la Policía Federal y de contingentes de la Policía Militar y la Policía Naval. A pesar de controversias respecto al proyecto de ley de la Guardia Nacional, en las que activistas de derechos humanos y expertos en protección “advirtieron de los innumerables riesgos que suponía poner la seguridad pública en manos de militares y exhortaron a las autoridades a reconstruir y apuntalar las instituciones civiles de seguridad pública tanto a nivel federal como estatal y local” (p. 851), el Ejecutivo y

Morena insistieron en que “la presencia de personal y disciplina militar garantizarían, al fin, que el país pudiera contar con la institución de seguridad ‘con [la] mística y formación que necesitaba’¹³” (p. 854). Aun antes de aprobarse la reforma, AMLO encomendó a las fuerzas armadas el reclutamiento de 21,170 elementos, 14,000 bajo el mando de la Secretaría de la Defensa Nacional y el resto adscritos a la de Marina. Así pues, “En mayo de 2020, al año de haber comenzado el despliegue de la Guardia [Nacional], AMLO ejecutó el artículo transitorio que lo autorizaba a disponer de la fuerza armada permanente tareas de seguridad pública durante cinco años.¹⁴ Y poco más de dos años después, en octubre de 2022, gracias al respaldo de una mayoría calificada en el Senado, el presidente consiguió extender el plazo hasta 2028.¹⁵ Para ese momento, AMLO también había asegurado que Sedena asumiera el control administrativo y operativo de la Guardia Nacional” (p. 855).

En su artículo, Mónica Serrano muestra el crecimiento acelerado del presupuesto de las secretarías de Defensa Nacional y de Marina, en 177% y más del 100%, respectivamente. A su vez, el de la Guardia Nacional pasó de 3974 a 35,672 millones de pesos (p. 864). A pesar de estos aumentos, “el desempeño de la Guardia Nacional ha sido más que deficiente. A tres años de su despliegue, en 2022, la nueva institución apenas pudo llevar a 2814 personas a disposición del Ministerio Público (MP). De estos casos, poco más de la mitad (1411) fueron por robo, mientras que sólo 38 correspondieron a delitos asociados con la delincuencia organizada” (p. 865). Peor aún, el gobierno de AMLO no sólo creó una Guardia Nacional militarizada, sino que involucró a las fuerzas armadas en múltiples tareas de política social, como el programa Sembrando Vida, el resguardo y traslado de fertilizantes y el reparto de becas, al igual que en obras públicas emblemáticas, como el Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles y el Tren Maya. En síntesis,

¹³ López 2019.

¹⁴ “Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza...” 2020.

¹⁵ San Martín 2022. Saldierna y Méndez 2022.

afirma Serrano: “La decisión de López Obrador de expandir las tareas y funciones de las fuerzas armadas más allá de lo que habían sido sus confines ‘naturales’ ha echado a andar un proceso de militarización que amenaza con perturbar los equilibrios entre las propias ramas de las fuerzas armadas, y entre éstas y el ámbito civil” (p. 872).

En los ocho artículos que constituyen este volumen, se encuentran algunas claves para comprender los complejos procesos de cambio del sistema político mexicano actual. Sin duda, uno de los fenómenos más preocupantes, reflejado en prácticamente todos los textos, es lo que Nancy Bermeo llama el “engrandecimiento del Ejecutivo”, cuando éste desdibuja los límites y contrapesos a su autoridad “uno por uno, mediante una serie de cambios institucionales que debilitan el poder de las fuerzas opositoras que desafían las preferencias del Ejecutivo”.¹⁶ El desmantelamiento de instituciones contestatarias se hace por vías legales, mediante asambleas constituyentes o referendos. También pueden utilizarse las cortes o las legislaturas, en casos en que el Ejecutivo gana mayorías y controla a los otros poderes. Indudablemente, la característica definitoria del “engrandecimiento del Ejecutivo” es que el cambio institucional se hace mediante voto o decreto legal, de modo que esa alteración se disfraza como resultado de un mandato democrático.¹⁷ El fenómeno no es privativo de México, pues ha ocurrido en países tan diversos como Turquía (Erdogan), Ecuador (Correa), Venezuela (Chávez y Maduro), Hungría (Orbán), Senegal (Wade), Ucrania (Yanukóvich), Sri Lanka, Mozambique e incluso Estados Unidos (Trump). Paradójicamente, debido a la debilidad de las oposiciones partidistas locales lo que en la actualidad impone las barreras más claras al poder presidencial es la enorme dependencia de nuestro país respecto al exterior, razón por la cual las políticas económica, energética, migratoria e incluso la de

¹⁶ Bermeo 2016.

¹⁷ Bermeo 2016, 11.

seguridad pública de México están pautadas, en buena medida, por el vecino del norte.

También es verdad, sin embargo, que el “engrandecimiento del Ejecutivo” permitió giros significativos en las políticas sociales y salariales,¹⁸ impulsoras de un cambio en la distribución del ingreso –menor pero visible, pues no tuvo precedente en los cuatro decenios anteriores– a favor de la mayoría de la población, con la salvedad de que no ha disminuido la pobreza extrema y de que el repunte inflacionario está mermando el poder adquisitivo de los sueldos, sobre todo porque la gente dedica ahora una mayor proporción de su ingreso a gastos médicos. Dichos cambios, en especial los relativos a las pensiones universales no contributivas para los adultos mayores y a la elevación de los salarios mínimos, son centrales para explicar el apoyo electoral mayoritario que recibió la coalición gobernante en 2024 y que ha brindado cierto margen de maniobra a la nueva presidenta para lidiar con los graves problemas del país.

Los resultados económicos y sociales de la joven democracia mexicana entre 2000 y 2018 fueron menores a las esperanzas que engendró la transición. Los seis años del gobierno de AMLO tampoco resultaron en un despegue económico debido en parte a la pandemia de COVID-19, pero también a la falta de confianza entre la clase empresarial mexicana y extranjera, que mantuvo muy bajos los niveles de inversión. En todo sistema capitalista, el Estado depende estructuralmente del capital. Sin inversión no hay crecimiento, y sin éste es imposible una expansión fiscal suficiente en un país con tantas carencias como las de México. A pesar de las restricciones fiscales, el gobierno logró en seis años recentralizar el Poder Ejecutivo y ampliar ciertos programas sociales además de un aumento significativo en los salarios mínimos, logrando una redistribución del ingreso a favor de la mayoría de la población que, por una u otra razón, no se había logrado en más de cuatro décadas. El beneficio no

¹⁸ Véase en este volumen el artículo de Laura Flamand y Melina Altamirano, “Entre el universalismo y la recentralización: la política social del gobierno de López Obrador en México (2018-2024)”.

fue para los deciles más pobres, pues sufrieron el dismantelamiento de programas de salud que, pese a sus graves limitaciones, cubrían algunas necesidades elementales, y el nuevo sistema no logró suplirlos. Construir un nuevo sistema de salud pública universal, así como financiar y fortalecer el de la educación pública nacional, son los verdaderos retos del país y del gobierno de Sheinbaum. Desafortunadamente, por lo que conocemos del presupuesto para 2025, no se ha reencauzado de manera significativa el gasto público hacia estas áreas tan urgentes de atención.

Desde luego, también la seguridad pública y la nacional son tareas pendientes, porque la violencia de los grupos del crimen organizado sigue causando decenas de miles de muertes, en especial en los estados de Guanajuato, Baja California, Estado de México, Chihuahua, Sinaloa, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Colima y Chiapas. La militarización no ha aliviado esta patología, por lo que es necesario reconducir la política de seguridad hacia la creación de cuerpos policiacos profesionales en estados y municipios.

En suma, los retos para nuestra democracia están ahí y esperamos que, en este número especial de Foro Internacional, los lectores encuentren algunos de los diagnósticos y esbozos de propuestas para corregir los acuciantes problemas descritos.

BIBLIOGRAFÍA

- “Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria”. 2020. Diario Oficial de la Federación (DOF), 11 de mayo de 2020. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593105&fecha=11/05/2020#gsc.tab=0
- BERMEO, Nancy. 2016. “On Democratic Backsliding”. *Journal of Democracy* 27(1): 5-19. <https://dx.doi.org/10.1353/jod.2016.0012>
- CHEIBUB, José Antônio. 2007. *Presidentialism and Parliamentarism*. Nueva York: Cambridge University Press.

- Gobierno de México, Secretaría de Energía (Sener). 2020. Programa sectorial de energía 2020-2024. Programa Sectorial derivado del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/562631/PS_SENER_CACEC-DOF_08-07-2020.pdf
- KIRCHHEIMER, Otto. 1966. "The Transformation of the Western European Party Systems". En *Political Parties and Political Development*. Edición de Joseph La Palombara y Myron Weiner: 177-200. Princeton: Princeton University Press.
- LÓPEZ, Jannet. 2019. "Puras trabas de las ONG a la Guardia, AMLO". *Milenio*, 14 de febrero de 2019. <https://www.milenio.com/politica/puras-trabas-ong-guardia-nacional-amlo>
- NICHTER, Simeon. 2018. *Votes for Survival: Relational Clientelism in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- ORTEGA ORTIZ, Reynaldo Yunuen. 2008. *Movilización y democracia. España y México*. México: El Colegio de México.
- PRZEWORSKI, Adam. 1991. *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- SALDIERNA, Georgina y Enrique MÉNDEZ. 2022. "Aprueban diputados ampliar a 2028 apoyo militar a seguridad". *La Jornada*, 13 de octubre de 2022. <https://www.jornada.com.mx/2022/10/13/politica/009n1pol>
- SAN MARTÍN, Neldy. 2022. "El Senado aprueba extender hasta 2028 la militarización de la seguridad pública". *Proceso*, 4 de octubre de 2022. <https://www.proceso.com.mx/nacional/2022/10/4/el-senado-aprueba-extender-hasta-2028-la-militarizacion-de-la-seguridad-publica-294591.html>
- STOKES, Susan Carol. 2005. "Perverse Accountability: A Formal Model of Machine Politics with Evidence from Argentina". *American Political Science Review* 99(3): 315-325. <https://doi.org/10.1017/S0003055405051683>
- TILLY, Charles. 1995. "Democracy is a Lake". En *The Social Construction of Democracy, 1870-1990*. Edición de George R. Chapman y Herrick Andrews: 365-387. Londres: Palgrave Macmillan.
- URBINATI, Nadia. 2019. *Me the People. How Populism Transforms Democracy*. Cambridge, MA: Harvard University Press.