

# El Cotidiano

ISSN: 1563-7417

#225

Revista de la realidad mexicana actual



*El presidente y los órganos autónomos*



Universidad  
Autónoma  
Metropolitana



Casa abierta al tiempo Azcapotzalco

Enero-febrero 2021

Año 36, \$35.00



**Director:** Raúl Rodríguez Guillén

**Editor Responsable:** Tomás Bernal Alanís

**Comité Editorial:** Raúl Rodríguez Guillén, Norma Ise Veloz Ávila, Luis H. Méndez y Berrueta, Karina Ochoa Muñoz, Marco Antonio Leyva Piña, Juan Reyes del Campillo, Ana María Fernández Poncela y Víctor Manuel Alarcón Olguin.

## Rector General

Eduardo Abel Peñalosa Castro

## Secretario General

Dr. José Antonio De Los Reyes Heredia

## Rector de Unidad

Dr. Oscar Lozano Carrillo

## Secretaría de la Unidad

Dra. María de Lourdes Delgado Núñez

## Director de la División

## de Ciencias Sociales y Humanidades

Mtro. Miguel Pérez López

## Secretario Académico de la División

## de Ciencias Sociales y Humanidades

Lic. Gilberto Mendoza Martínez

Nuestra revista es el producto de un proceso de investigación que recoge diversas experiencias teóricas y metodológicas.

Por otra parte, es el resultado de la conjugación de los intereses teóricos de una serie de investigadores que han adoptado como desafío el referirse a la realidad inmediata, intentando superar, aunque sea en parte mínima, el sentido común.

Es un proyecto universitario en el mejor de sus sentidos: pluralista, abierto a la crítica y, por tanto, no sectario. Pretende entregar un instrumento de expresión a los académicos de nuestra Universidad y a aquellos que compartan estos principios, con la idea de que la referencia a lo real no se reduzca a las investigaciones de largo plazo ni al juicio periodístico, sino que sea posible también referirse al presente en forma rigurosa.

Our magazine is the product of a research process that shows a diversity of theories and methodologies. Also, it is a result of the unification of a variety of researchers coming together with theoretical interests and the need to express their beliefs on the immediate reality of Mexico, and how it affects us all.

This magazine is a University project in the very best sense. Our magazine is pluralistic, open to all critics and nonsectarian. We feel that it is an instrument of expression for the Academics of our University and for those who share similar principles.

The idea is that the reality cannot be reduced to long-term research and neither to periodical judgment, but to understand the reality as it is. We hope that this is a possible form to comprehend the present in a more structural way.

We welcome all participation and submissions.

## Coordinadores de las secciones fijas:

**Educación, Cultura Política y Medios:** Adrián de Garay Sánchez, Hugo Aboites Aguilar, Javier Esteinou Madrid

**Economía Nacional y Relaciones Laborales:** Marco Antonio Leyva, Griselda Martínez V., Sergio Sánchez, Abel Pérez, Juan Froylán Martínez, Cristian Leriche

**Democracia y Cambio Político:** Juan Reyes del Campillo, Gabriela Ángela Magdaleno Del Río, Víctor Alejandro Espinoza Valle, Víctor Reynoso, Francisco Reveles, Manuel Alejandro Ramos López, Carlos Bustamante López

**Panorama Internacional:** Miriam Alfie, Silvia Vélez, Agustín Cue, Alejandro Becerra, Carlos Vilas, Neil Harvey

**Movimientos Sociales y Violencia Política:** Rosalía Carrillo Meraz, Carmen Cariño Trujillo, Carlos Alberto Ríos Gordillo, José Luis Cisneros

**Dictaminadores:** Hugo Aboites, Jaime Aboites, Arturo Anguiano, Alejandro Carrillo, Michel Chauvet, Adrián de Garay, Rosa Albina Garavito, Alenka Guzmán, Luis Hernández Navarro, Luis Arturo Jiménez, Cristian Leriche, Francisco Zapata, Yolanda Massieu, Norma I. Veloz Ávila

**Portada:** Emiliano Imati Rodríguez Veloz, Isis Andrea Torres Molina

**Coordinación Administrativa:** Gabriela Pérez Venegas

**Distribución:** María de Lourdes Delgado Reyes, Víctor Hugo Ramírez Jiménez

**Fundadores:** Rosa Albina Garavito Elías, Augusto Bolívar y Edmundo Jacobo Molina

Esta revista está indexada a nivel nacional e internacional en la Red de Revistas Científicas de América Latina y El Caribe, España y Portugal (Redalyc).

**EL COTIDIANO.** Año 36, número 225, enero-febrero de 2021, es una publicación bimestral editada por la Universidad Autónoma Metropolitana a través de la Unidad Azcapotzalco, División de Ciencias Sociales y Humanidades. Prolongación Canal de Miramontes 3855, colonia Ex-Hacienda San Juan de Dios, Alcaldía Tlalpan, C.P. 14387, Ciudad de México y Av. San Pablo Núm. 180, Edificio K, cubículo 011, colonia Reynosa Tamaulipas, Alcaldía Azcapotzalco, C.P. 02200, Ciudad de México, teléfonos 53189336 y 53189109, apartado postal 32-031, C.P. 06031, Ciudad de México, México, página electrónica de la revista: <http://www.elcotidianoenlinea.com.mx> Correo electrónico: [cotid@correo.azc.uam.mx](mailto:cotid@correo.azc.uam.mx). Editor Responsable: Tomás Bernal Alanís. Certificado de Reserva de Derechos al Uso Exclusivo del Título No. 04-2018-092714104900-203, ISSN 1563-7417, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Responsable de la última actualización de este número: Lucino Gutiérrez Ortiz, Unidad Azcapotzalco, División de Ciencias Sociales y Humanidades; Avenida San Pablo #180, Edificio K, Salón 011, Col. Reynosa Tamaulipas, Alcaldía Azcapotzalco, C.P. 02200; fecha de última modificación: Mayo de 2021. Tamaño del archivo 850 MB.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación.

Queda estrictamente prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización de la Universidad Autónoma Metropolitana.

Revista No. 224

Ciudadanía y participación política

Noviembre - Diciembre 2020  
Año 36. ISSN en trámite  
Periodicidad Bimestral

Certificado de Licitud de título 5306.  
Certificado de Licitud de Contenido 4086.



## Bienvenidos a El Cotidiano

Revista de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la UAM - Azcapotzalco

Buscar

### Antecedentes

Nuestra revista es el producto de un proceso de investigación que recoge diversas experiencias teóricas y metodológicas.



ver info

### Comentarios al editor

Envía tus comentarios al editor, tus opiniones son muy importantes y hacen que nuestro sitio mejore continuamente.



ver info

### A nuestros colaboradores

Requisitos técnicos y de contenido para que puedas colaborar con nosotros. Descarga el PDF para tu comodidad.



descargar

### “ SOBRE EL COTIDIANO:

*Es un proyecto universitario en el mejor de sus sentidos: pluralista, abierto a la crítica y, por tanto, no sectario. Pretende entregar un instrumento de expresión a los académicos de nuestra Universidad y a aquellos que compartan estos principios, con la idea de que la referencia a lo real no se reduzca a las investigaciones de largo plazo ni al juicio periodístico, sino que sea posible también referirse al presente en forma rigurosa.*

LUIS MÉNDEZ BERRUETA, EDITOR EMÉRITO

www.elcotidianoenlinea.com.mx

## El presidente y los órganos autónomos

Presentación	<u>5</u>		
El Presidente de la República y su Cuarta Transformación: desequilibrio de poderes y resistencia a la rendición de cuentas <i>Francisco Reveles Vázquez</i>	<u>7</u>	INE, ¿asedio o desdén presidencial? <i>Marco Arellano Toledo</i>	<u>69</u>
La sombra del Ejecutivo sobre el Congreso, México 2018-2020. Un análisis de las relaciones entre los poderes del Estado <i>Francisco González Ayerdi</i>	<u>17</u>	La relación del Tribunal Electoral con el Presidente de la República. Historia de un conflicto <i>Luis Eduardo Medina Torres</i> <i>Adriana Valeria Jaramillo</i>	<u>80</u>
El Senado de la República como contrapeso legislativo al Ejecutivo federal en la LXIV Legislatura. <i>Adriana Báez Carlos</i> <i>Mireya Santillán Cárdenas</i>	<u>28</u>	Crónica de una muerte anunciada: la desaparición del INEE <i>Claudia Alaníz Hernández</i> <i>Karina Félix Cruz</i>	<u>90</u>
Palomas mensajeras y halcones amenazantes: la justicia federal en los primeros dos años del gobierno de López Obrador <i>Josafat Cortez Salinas</i> <i>Camilo Saavedra Herrera</i>	<u>42</u>	El presidente Andrés Manuel López Obrador y Conapred, Conavim e Inmujeres, en el marco de la Covid-19 y la violencia contra las mujeres en México <i>Sol Cárdenas Arguedas</i> <i>María del Carmen Gutiérrez Romero</i>	<u>102</u>
INAI-gobierno federal: una relación incómoda <i>Jacqueline Peschard</i>	<u>53</u>	Ifetel/AMLO: Balance de una relación crítica del gobierno de la 4T con los órganos autónomos <i>Hugo Sánchez Gudiño</i>	<u>112</u>

# A nuestros colaboradores

Como órgano de expresión de los esfuerzos de investigación que se abocan al estudio riguroso del presente, los artículos que en **EL Cotidiano** se publiquen deberán dar cuenta, en lo posible, de los logros o resultados del trabajo de investigación que realizan los autores respecto a problemáticas actuales del acontecer nacional, con un sustento empírico amplio (sistematizado en cuadros, gráficas, recuadros, etc.), independientemente del enfoque teórico-metodológico empleado.

Todas las contribuciones recibidas serán enviadas a dos pares académicos, quienes dictaminarán de forma anónima si el documento:

- a) Debe ser publicado tal y como está por su coherencia, estructura, organización, redacción y metodología.
- b) Puede ser publicado con modificaciones menores.
- c) No debe ser publicado debido a que no reúne los requerimientos del contenido de la revista **EL Cotidiano**. En caso de controversia en los resultados, se enviará a un tercer dictaminador, cuya decisión determinará la publicación o no de la contribución. Los resultados de los dictámenes son comunicados a los autores.

El sistema de arbitraje para **EL Cotidiano** recurre a evaluadores tanto internos como externos a la entidad que la publica, quienes son investigadores y profesores con reconocido prestigio nacional e internacional, implementando así un sistema objetivo para sus evaluaciones.

De acuerdo con las políticas de **EL Cotidiano**, para salvaguardar la confidencialidad tanto del autor como del dictaminador de los documentos, así como para asegurar la imparcialidad de los dictámenes, éstos se realizan con el sistema *dobles ciegos* y los resultados se conservan bajo el resguardo de la Coordinación de la revista.

El Consejo de Redacción y el editor de la revista se reservan el derecho a cambiar o introducir títulos y subtítulos a los artículos, así como realizar la corrección de estilo correspondiente; asimismo, el Consejo de Redacción se reserva el derecho de devolución de originales.

Con objeto de facilitar y optimizar el proceso de edición, los trabajos propuestos para su publicación deberán sujetarse a las siguientes normas:

1. Ser inéditos y presentados preferentemente en español. Los artículos que se reciban para su posible publicación deberán ser resultado de una investigación científica en la que los autores participen. Los textos en la forma y contenido en que se postulan deberán ser originales.

2. Acompañarse de una ficha que contenga los siguientes datos del autor(es): nombre completo, dirección, número telefónico, correo electrónico, grado académico y disciplina, institución donde labora, área de investigación, datos del proyecto en curso y referencia de sus principales publicaciones.

3. Salvo petición expresa del Consejo de Redacción, la extensión de los artículos será de entre 20 y 30 cuartillas de texto foliadas (doble espacio, 27 renglones y 65 golpes de máquina por línea), o bien, de un número de caracteres entre los 33 mil y 43 mil.

4. Los trabajos deberán ser presentados en original, por duplicado, y enviados a la dirección electrónica: <cotid@correo.azc.uam.mx>, preferentemente en formato Word 7.0 o anterior, Excel 7.0 o anterior, Photoshop CS3 o anterior (MAC), Illustrator CS3 o anterior (MAC), e InDesign CS3 o anterior (MAC).

5. Cada artículo deberá iniciar con una síntesis del contenido a tratar, cuya extensión sea de entre siete y diez líneas (entre 450 y 600 caracteres). Se indicarán también al menos dos palabras clave de identificación temática del trabajo.

6. Los artículos deberán incluir subtítulos para facilitar la lectura y comprensión del texto.

7. Las referencias históricas, teóricas o metodológicas serán consideradas como apoyo; cuando sea estrictamente necesario hacerlas explícitas, se insertarán por medio de notas al texto. De la misma manera, se evitarán las introducciones largas.

8. Toda referencia bibliográfica dentro del cuerpo del texto deberá hacerse con el sistema Harvard-APA, el cual no las anota a pie de página, sino entre paréntesis: (Ritzer, 1997: 173), para libro; (Fernández, julio-agosto de 2010: 154), para publicación periódica. Las referencias finales se deben enlistar como se muestra a continuación:

- a) Libro: Apellido, A.A. (ed.) (año). *Título del libro*. Ciudad: Editorial. Ejemplo: Rotker, S. (ed.) (2002). *Ciudadanías del miedo*. Caracas: Nueva Sociedad.
- b) Artículos en libros: Apellido, A.A. (año). "Título del artículo". En Apellido, A.A. (ed.), *Título del libro* (páginas). Ciudad: Editorial. Ejemplo: Sáez, C. (1990). "Violencia y proceso de socialización genérica: enajenación y transgresión. Dos alternativas extremas para las mujeres". En Maqueira, V. y Sánchez, C. (comps.), *Violencia y sociedad patriarcal* (1-19). Madrid: Pablo Iglesias.
- c) Artículo en publicación periódica: Apellido, A.A. (fecha). "Título del artículo". *Título de la publicación*, año.volumen(núm), páginas. Ejemplo: Rubin, G. (noviembre de 1986). "Tráfico de mujeres: notas sobre la 'economía política' del sexo". *Nueva Antropología*, VIII(30), 95-146.
- d) Referencia electrónica: Apellido, A.A. [o nombre de la institución] (fecha). "Título del artículo". Nombre de la página. Recuperado de <URL> (consultado el día de mes de año). Ejemplo: Rosales, A. K. (18 de septiembre de 2007). "Intento de feminicidio". Recuperado de <http://www.informarn.nl/especiales/especialfeminicidiojuarez/070918\_intentofeminicidio> (consultado el 29 de noviembre de 2007).

9. Los cuadros, gráficas e ilustraciones que se incluyan deberán ser numerados, remitidos desde el cuerpo del artículo y contar con un título breve, señalando en cada caso la fuente de información; asimismo, ser presentados en original, cada uno en hoja separada, en tonos de blanco y negro suficientemente contrastantes, aptos para su reproducción.

# Presentación

## Poderes constitucionales y órganos autónomos

**E**l Presidente de la República llegó al final de su segundo año de gobierno, asegurando que las bases de su proyecto de transformación estaban sentadas. En su evaluación incluía la colaboración de los poderes Legislativo y Judicial, frente a los cuales pudo establecer una posición de predominio a partir de una mayoría encabezada por el partido gobernante y de una negociación no exenta de conflicto con los principales responsables del sistema de impartición de justicia de la Nación. Asimismo, con base en una tradicional concepción de la forma de gobierno democrática, en su primer bienio el Presidente fue sembrando y cultivando la idea de la inutilidad de los órganos autónomos de rendición de cuentas.

El presidente Andrés Manuel López Obrador parte del supuesto de que, como su gobierno es del pueblo y para el pueblo, no requiere ni control ni supervisión, ni fiscalización ni transparencia. Las implicaciones de esta percepción para la democracia son preocupantes porque fomentan entre la gente la idea de que es mejor la concentración del poder que la división de poderes, la rendición de cuentas y la responsabilidad política.

En este número estudiamos las relaciones entre el Presidente de la República y los poderes constitucionales, en específico con la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, así como con el Poder Judicial, en particular con la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Asimismo, se analiza su interacción con las máximas autoridades electorales, el Instituto Nacional Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Nación. Y también se ponen bajo la lupa de nuestros especialistas los vínculos del Poder Ejecutivo con órganos de rendición de cuentas como el Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, el Instituto Federal de Telecomunicaciones, los órganos encargados de la igualdad de género y el Instituto Nacional de Evaluación de la Educación. Este último caso es el único órgano que hasta ahora ha sido disuelto por el gobierno de la “Cuarta Transformación”, como ejemplo ominoso de lo que podría sucederle a los demás. Estos órganos y varios más, como la Comisión Nacional de Derechos Humanos, han sido puestos en la mira de un gobierno más preocupado por allegarse de recursos para solventar el gasto social y menos por fomentar la participación ciudadana a través de órganos autónomos que, si bien en México no han dado los resultados óptimos, constituyen una parte sustantiva de la democracia.

El futuro es desalentador por las pretensiones de un poder presidencial omnímodo. Pero precisamente estas instituciones y órganos son algunas de las restricciones que el Presidente habrá de enfrentar, incluso teniendo un Poder Legislativo sumiso o un Poder Judicial cómplice. La raigambre ciudadana de la rendición de cuentas podría reverdecer y la exigencia de una suprema responsabilidad política podría surgir en un contexto de aguda conflictividad política y social. Conflictividad que genera el mismo discurso de polarización que el Presidente suele utilizar de manera cotidiana.

Francisco Reveles Vázquez,  
Profesor de tiempo completo del Centro de Estudios Políticos  
de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM

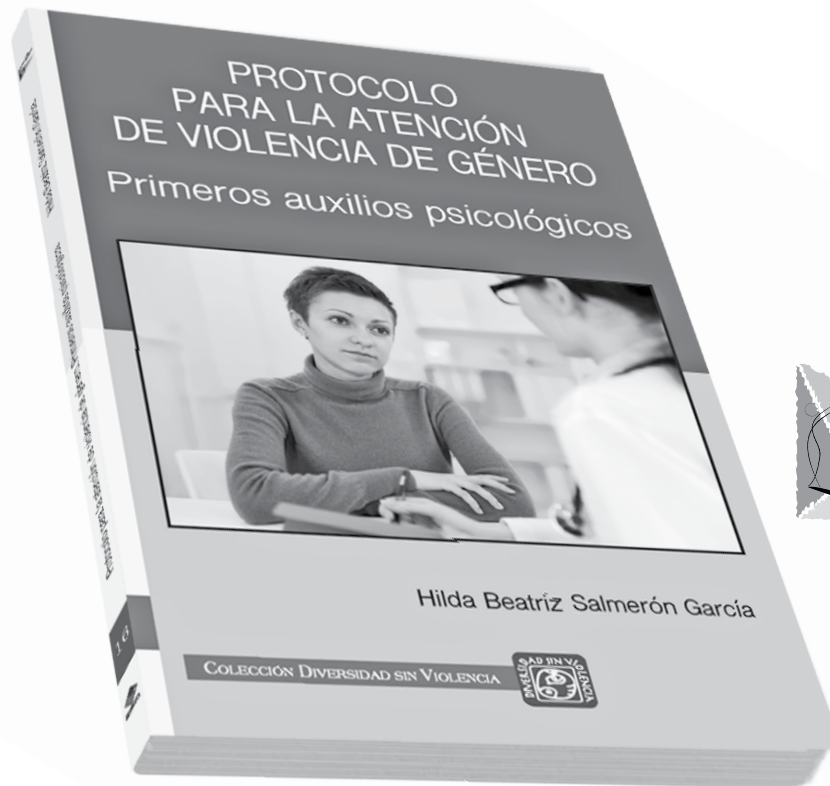


**Novedad editorial**

# Protocolo para la atención de violencia de género

Hilda Beatriz Salmerón García

(104 pp.)



De venta en Ediciones Eón:  
Av. México-Coyoacán 421, Col. Xoco, alcaldía Benito Juárez, Tel. 5604-1204  
y en [www.edicioneseon.com.mx](http://www.edicioneseon.com.mx) • [www.amazon.com](http://www.amazon.com)

# El Presidente de la República y su Cuarta Transformación: desequilibrio de poderes y resistencia a la rendición de cuentas

Francisco Reveles Vázquez\*

El gobierno de la Cuarta Transformación busca concentrar el poder en manos del Presidente de la República, a partir de la idea de que es el genuino representante del pueblo. En este artículo revisamos primero las relaciones entre el Poder Ejecutivo y los otros poderes constitucionales, para después estudiar sus complicadas interacciones con los órganos que coadyuvan con algunas tareas gubernamentales y, sobre todo, con los organismos de rendición de cuentas. Los cuestionamientos, presiones y medidas tomadas por el titular del Ejecutivo hacia todos estos entes fortalecen su autoridad, pero debilitan al régimen democrático, al promover el desequilibrio entre poderes constitucionales, al descalificar la rendición de cuentas y, con ello, al dificultar la participación de la sociedad en la observancia, fiscalización y evaluación del ejercicio del poder.

## Introducción

El presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador, denominó a su gestión como la de la Cuarta Transformación, nombre con el cual ha querido otorgarle un hondo significado a la serie de acciones que ha desarrollado durante el primer tercio de su sexenio. En efecto, ha impulsado una serie de cambios notables, a veces con el respaldo del

Poder Legislativo, donde su partido Morena y sus aliados minoritarios suman una mayoría suficiente a su favor, y también ocasionalmente con el apoyo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Como es natural, el proceso de cambio no ha sido tan rápido como se habría esperado; el discurso supera la realidad. Desde el poder, sin un partido consolidado y sin un proyecto político alternativo y original, el presidente ha trazado líneas generales de cambio en el régimen político y en la política económica.

Múltiples decisiones de gobierno han impactado en el equilibrio de poderes, dando como resultado un desbalance a favor del Poder Ejecutivo. En la misma línea se inscribe el debilitamiento de órganos autóno-

mos desconcentrados y de órganos garantes de derechos. Al contrario de la tendencia predominante en las democracias de nuestro tiempo en el sentido buscar la descentralización del poder, la transparencia en las decisiones políticas, la fiscalización de los recursos públicos, la participación ciudadana en la toma de decisiones y la exigencia de rendición de cuentas<sup>1</sup>,

<sup>1</sup> Los problemas de la democracia son una realidad ineludible, presente en los debates teóricos desde hace tiempo (Hermet, 2008; Rosanvallon, 2010; Cheresky, 2015;). Para superar algunos de los más importantes, desde hace tiempo se promovió la rendición de cuentas. En no pocas ocasiones, fue una demanda de la sociedad, a partir de la cual se fueron conformando espacios de participación donde se evaluaba el trabajo de los gobernantes y las instituciones políticas. Esta es una dimensión sustantiva de las democracias, independien-

\* Doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor de tiempo completo del Centro de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Su libro más reciente es *Gobiernos y democracia en América Latina: problemas del ejercicio del poder en las democracias realmente existentes*, publicado por la UNAM y editorial Teseo.



el gobierno de la 4T busca concentrar el poder en manos del Ejecutivo. Su punto de partida es la idea de que es el genuino representante del pueblo y de la nación en su conjunto<sup>2</sup>. Varios elementos sustentan esta idea, y están relacionados con las concepciones que el presidente López Obrador tiene sobre la democracia y el cambio político. En este artículo revisamos primero las relaciones entre el Poder Ejecutivo y los otros poderes constitucionales, para después estudiar las contradictorias relaciones que el Presidente de la República ha tejido con los órganos que coadyuvan con algunas tareas gubernamentales y, sobre todo, con los organismos de rendición de cuentas. Los cuestionamientos, presiones y medidas tomadas por el titular del Ejecutivo hacia todos estos entes parten del supuesto de que su gobierno es del pueblo, y que todas sus decisiones responden a sus intereses. Por ello, el equilibrio de poderes y la rendición de cuentas carecen de sentido. Tal actitud fortalece al Ejecutivo pero debilita al régimen democrático, al cuestionar el proceder de otras instituciones y de la misma sociedad a la que dice representar.

## La relación entre poderes

Con conocimiento de causa por sus múltiples vínculos con el priismo tradicional y su acción política constante desde hace más de tres décadas, el Presidente ha cuestionado a las élites de todos los poderes constitucionales de todos los niveles. De manera constante, ha puesto en la picota las malas prácticas de los legisladores federales, gobernadores y alcaldes. Asimismo, ha cuestionado el proceder de los integrantes del Poder Judicial, particularmente de los jueces de diferentes rangos. Uno de sus cuestionamientos más puntuales ha sido hacia sus grandes ingresos y al conjunto de privilegios que acumularon en las últimas décadas. En este caso, el titular del Ejecutivo se enfrentó a la resistencia legal de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que ha impedido que la medida sea aplicada en su contra.

Estas mismas críticas han sido dirigidas hacia los titulares de los órganos autónomos o de rendición de cuentas. Al respecto, el Presidente cuestiona no sólo los excesivos ingresos de sus titulares, sino la canalización de recursos amplios para la protección de derechos humanos, la transparencia y la rendición de cuentas, en todos los casos

temente de la definición que se utilice de tal forma de gobierno, como señala Morlino (2019: 89).

<sup>2</sup> Su visión se inscribe en la concepción del pueblo como una totalidad orgánica a la que alude Sartori (1989: 43-45).

debido a la ineficacia que han demostrado para cumplir con sus funciones. El Presidente también ha impugnado y obstaculizado funciones estatales depositadas en órganos autónomos o desconcentrados, como los de supervisión de telecomunicaciones, evaluación de la calidad educativa, acciones contra la discriminación, aquellas en pro de la equidad de género, de defensa de derechos humanos, e incluso las que involucran la organización y calificación de las elecciones constitucionales. La crítica es la misma: mucho gasto y poca eficacia.

En efecto, la existencia de la larga hegemonía priista conformó una élite política privilegiada que premiaba a todos sus integrantes de diferentes maneras, asegurando una lealtad a toda prueba. La transición a la democracia sobrevino con la fractura de dicha élite, debido a que los recursos para repartir se redujeron y la tecnocracia quedó al frente de la toma de decisiones. Esta división debilitó al partido y abrió la puerta para el ingreso al poder de nuevos cuadros, mediante una auténtica competencia por el poder y a partir de la construcción de nuevas instituciones. El cambio fue gradual, prolongado y controlado por el priismo, incluso después de la alternancia en la Presidencia de la República. La convivencia de priistas, panistas y, más tarde, de perredistas, trajo consigo una asimilación de usos y costumbres propios del régimen autoritario, además del disfrute de ingresos y estatus elevados, que fueron proporcionados a la otrora oposición para asegurar la transición sin rupturas y con estabilidad. Después, ya con gobiernos no priistas, se convirtieron en el *modus vivendi* de las élites de todos los partidos. En el plano local, los órganos de gobierno tuvieron también amplio margen de maniobra para mantener o elevar sus privilegios, impidiendo la democratización en la mayoría de sus territorios.

El Poder Legislativo no ha sido tan atacado en los hechos debido a la presencia mayoritaria del partido del Presidente, particularmente en la Cámara de Diputados. En el Senado, encuentra una oposición más amplia, aunque también con dificultades para servir de contrapeso. El Presidente ha optado por ceder a su partido la atribución de presentar las iniciativas más relevantes de su programa de gobierno. Sus exhortos para la aprobación de leyes o reformas prioritarias es constante y el comportamiento subordinado de los legisladores que lo respaldan ha sido evidente en numerosas ocasiones<sup>3</sup>. Al hacerlo, también el Presidente está cediendo un espacio de acción para los

<sup>3</sup> Una muestra burda fue el festejo del cumpleaños del Presidente que los legisladores hicieron en el pleno del Congreso, suspendiendo

principales dirigentes de su partido, quienes actualmente fungen como diputados o senadores con cargo directivo en alguna de las cámaras<sup>4</sup>. Y con ello también mantiene su alianza con otros partidos, cuyos votos son con frecuencia demandados para dar legitimidad a la aprobación de iniciativas de parte del partido gobernante.

La crítica generalizada al elitismo de parte de López Obrador no llega directamente a los legisladores actuales. Sus invectivas se dirigen a los neoliberales del pasado, a los legisladores del “PRIAN”, que en el pasado se avinieron a los dictados del Ejecutivo, practicaron la corrupción y se distanciaron del pueblo; pero los legisladores de hoy ya no son así, ya cambiaron. El Presidente asegura que los representantes que ocupan la mayoría de los escaños pertenecen al pueblo y son sus representantes. Que no son sumisos ni corruptos porque, además, ya no hay impunidad.

El discurso presidencial entra en contradicción con el comportamiento de los legisladores. En numerosas ocasiones, los morenistas han dado pruebas de sumisión y de culto a la personalidad del Presidente, que impide hablar de un poder autónomo. Incluso ideas que López Obrador suelta al aire en alguna de sus conferencias, llegan a ser tomadas como instrucciones por diputados o senadores. Un ejemplo fue la rifa del avión presidencial, adquirido en el sexenio pasado, cuyo procesamiento fue impulsado con entusiasmo por los legisladores. Naturalmente, esto sirvió principalmente para incrementar la propaganda de desprestigio de la administración pasada, y al mismo tiempo dejó en evidencia su aceptación a “la línea” presidencial acatada por sus correligionarios.

La reducción de los emolumentos ha sido aplicada a la alta burocracia<sup>5</sup>. Sin embargo, en los poderes Legislativo y Judicial y en los órganos autónomos se han generado resistencias que han impedido el cumplimiento de la medida. Así ha ocurrido con los legisladores federales, quienes, si bien redujeron sus salarios, no cambiaron de manera drástica toda la serie de privilegios e ingresos que tienen, además

---

momentáneamente la discusión del presupuesto federal para dedicarle cantos y felicitaciones el 13 de noviembre de 2020.

<sup>4</sup> Se deben mencionar los casos del coordinador de los senadores, Ricardo Monreal, uno de los líderes informales más importantes de Morena y aspirante a suceder en la Presidencia a López Obrador, y el excoordinador de los diputados y actual dirigente nacional del partido gobernante, Mario Delgado.

<sup>5</sup> Desde el 1° de enero de 2019, se estableció legalmente que ningún funcionario público debe ganar más que el Presidente, cuyo sueldo mensual bruto ascendía en ese entonces a 155 mil 835 pesos. Los secretarios de Estado ganarían mil pesos menos y los subsecretarios dos mil pesos menos (SFP, 2020).

de sus dietas. Y persiste su comportamiento orientado a la búsqueda de afianzar sus clientelas electorales para asegurar posiciones en el partido o en las contiendas electorales, algo usual en las élites políticas de antaño. Y las tentaciones para cometer actos de corrupción siguen presentes debido a que la discrecionalidad sigue permeando al sistema de justicia, en tanto que los organismos de fiscalización continúan careciendo de recursos legales para cumplir con su cometido.

Pese a todo, el Presidente ha hallado complicaciones para hacer avanzar algunas de sus propuestas más relevantes, como la creación de la Guardia Nacional, la eliminación del fuero presidencial y la reforma al sistema de pensiones. Ello da cuenta de la división en el interior del propio grupo parlamentario del partido gobernante, tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores.

Las complicaciones frente al Poder Legislativo no han llegado a un grado tal que el Presidente haya tenido que vetar alguna ley. En realidad, en varias ocasiones amenazó con hacerlo, o aseguró que presentaría una nueva iniciativa de contenido similar, si el Legislativo no aprobaba alguna de sus principales propuestas, como la de imponer un “tope salarial” a la alta burocracia, de revocatoria de mandato presidencial, de creación de la Guardia Nacional o de legalización de derechos sociales. El Presidente no vetó alguna ley o reforma, ya fuese de su partido o de la oposición.

Tampoco ha tenido problemas en dos temas sustantivos: por un lado, en cuanto al presupuesto anual de la Federación, y por otro en cuanto al nombramiento de funcionarios. En cuanto al primer asunto, los debates legislativos han sido candentes, pero insuficientes para modificar las directrices gubernamentales, en especial cuando reclama atender la indispensable austeridad republicana. La extracción de recursos de partidas y organismos poco relevantes para el gobierno, para canalizarlos a las políticas sociales o para la política de seguridad nacional, fueron duramente debatidas, pero la oposición no pudo influir de manera determinante en las resoluciones finales. En este año 2020, un tercio de los gobernadores de los estados se inconformaron con los recortes a sus respectivas bolsas, creando una Alianza Federalista que ha propuesto el cambio al régimen fiscal vigente. Pero ni siquiera su activismo opositor hizo cambiar la postura del Ejecutivo federal.

En relación con los nombramientos, pocos han sido los casos que han generado polémicas insalvables. Al final, cuando ha sido necesario y como ha ocurrido con muchos otros asuntos, el partido gobernante ha hecho uso de su fuerza numérica, junto con sus aliados, para sacar adelante los nom-

bramamientos que más le convienen al Ejecutivo. Así ocurrió con los importantes nombramientos de la Suprema Corte, de organismos desconcentrados como la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece), la Comisión de Regulación Económica (CRE), o del órgano directivo de Petróleos Mexicanos (Pemex). Y también ha sido funcional para sacar sin problemas nombramientos como los de los nuevos consejeros del Instituto Nacional Electoral o de la presidenta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)<sup>6</sup>. En otros casos, más que la tozudez del Presidente, han sido las diferencias entre los congresistas las que han empantanado la designación de importantes funcionarios, como el titular del Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INJAI), que no ha sido aprobado por el Senado durante más de un año.

En suma, la relación del Ejecutivo con el Legislativo es favorable al primero debido al número de escaños que su partido y los partidos aliados tienen. Esta composición pretende ser mejorada en su beneficio en las próximas elecciones federales intermedias, para evitar las complicaciones que de pronto aparecen para hacer avanzar las leyes que son de interés para la Presidencia. Es probable, sin embargo, que las diferencias en el interior del propio partido persistan, no sólo por los trascendentales asuntos que se podrán a deliberación y decisión del Legislativo, sino por las aspiraciones presidenciales de legisladores, gobiernistas o de la oposición. La disciplina hacia el Presidente no está garantizada por el simple paso del tiempo y la cercanía de la sucesión presidencial.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sido cuestionada por el Presidente debido a sus elevados emolumentos<sup>7</sup>, y no tanto respecto de sus decisiones. Pero la crítica generalizada al sistema de impartición de justicia lesiona su prestigio y autoridad. El Presidente suele decir con ironía que en el pasado había un “estado de chueco” y no un estado de derecho. De manera indirecta, responsabiliza a magistrados y jueces en general, sin arriesgarse a hablar de la inutilidad e inoperancia de la Suprema Corte o de los tribunales.

<sup>6</sup> Rosario Piedra Ibarra fue nombrada titular de la CNDH por una mayoría calificada de 76 senadores, de un total de 114 votos emitidos, en medio de fuertes críticas de la oposición, que la descalificaban por su militancia en Morena, a pesar de ser una de las luchadoras más reconocidas por su lucha en pro de la presentación de desaparecidos y presos políticos.

<sup>7</sup> López Obrador señaló: “No es posible que haya funcionarios públicos en el país, habiendo tanta pobreza, que ganen 600,000 pesos mensuales. Es una ofensa y es un acto de deshonestidad. Esos que obtienen esos sueldos no es gente honesta ni es sensible, ni son partidarios de verdad de la justicia” (*Expansión*, 2018).

La política de austeridad no fue bien recibida por la Corte. Sus magistrados impidieron la reducción de sus ingresos con el argumento de la defensa de su autonomía no sólo ante el Poder Ejecutivo sino frente a cualquier factor real de poder que quisiera atentar contra el Estado mexicano. De esa manera, la austeridad fue acogida como una recomendación a seguir dentro de su manejo financiero. La Corte redujo su presupuesto en diferentes rubros de gasto ordinario antes de que el Ejecutivo le impusiera restricciones mayores. Pero los ministros de la Suprema Corte, como los consejeros electorales del Instituto Nacional Electoral, continúan más o menos con sus mismos ingresos, por encima de los del titular del Ejecutivo, que fue el nivel superior máximo que López Obrador impuso o, al menos sugirió, para no continuar con la contradicción de tener un “gobierno rico y un pueblo pobre”.

Los ministros fueron pasando de una postura crítica para poco a poco conceder apoyo tácito a algunas decisiones claves del titular del Ejecutivo, como pasó con su aprobación a la petición de consulta popular para enjuiciar a los expresidentes de la República del periodo 1988-2018, es decir, los gobernantes neoliberales. Si bien pueden darse ejemplos de decisiones de la Corte contrarias a las intenciones de López Obrador, lo cierto es que es notable la evolución de su comportamiento a una posición más ajustada a sus designios. Esto se explica, en parte, porque la renovación escalonada de magistrados dio oportunidad al Presidente de presionar para el ingreso a la Suprema Corte de personalidades afines a su proyecto. Práctica frecuente en el pasado, volvió a aparecer, ahora con la justificación de integrar a cuadros comprometidos con la transformación radical que el gobierno realiza. Como la designación de los magistrados recae en el Legislativo, la partidización de la designación de éstos y otros nombramientos seguirá practicándose, en demérito del Poder Judicial y a favor de los otros poderes constitucionales. En ello la gestión presidencial actual no se transforma sino que reproduce las mismas prácticas autoritarias de antaño. La reforma judicial aprobada recientemente tampoco tuvo la profundidad necesaria para enderezar el estado de derecho, debido a las dificultades presentadas en las negociaciones entre los legisladores y las diferentes posturas de jueces y magistrados. En su procesamiento, se notaron las divergencias en el interior del gobierno y el grado de flexibilidad que el Presidente puede tener frente a otros actores políticos clave.

## El Presidente y los órganos autónomos

La mayoría de los órganos autónomos se crearon para la democratización del régimen, con base en la idea de servir de vigías del ejercicio del poder<sup>8</sup>. Pero fueron contruidos desde el poder y no todos teniendo como base contundentes movilizaciones de la sociedad para su creación. Incluso por gobiernos priistas, como la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), que fue formada por iniciativa del gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari en 1990. En el 2003, el originalmente llamado Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, actualmente Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), que se constituyó en la administración de Vicente Fox, al igual que el Instituto Nacional de la Mujer (Inmujeres) en 2001 y el Consejo Nacional de Prevención contra la Discriminación (Conapred) en 2003.

Su funcionamiento tuvo limitaciones desde el principio, en gran medida legales y también debido a la falta de aceptación y reconocimiento de las mismas élites políticas que las crearon. Un ejemplo concreto en materia de derechos humanos fue la persistencia de la tortura como práctica usual de parte de las fuerzas de seguridad, nacional o locales<sup>9</sup>. En cuanto a transparencia, los gobiernos siguieron siendo opacos en la exhibición de datos, y la sociedad trabajosamente ha asumido su responsabilidad, exigiendo una mayor apertura informativa al poder político<sup>10</sup>. En adición, los avances en cada una de las tareas asignadas a estos órganos han sido limitados, en parte porque carecen de recursos legales para cumplir su cometido y en parte

porque los gobiernos han preferido ignorar o desatender sus recomendaciones, solicitudes, sugerencias o denuncias, para evitarse largos procesos legales, o simplemente porque prefieren mantener las cosas como están. Varias de las acusaciones de daño a derechos humanos han sido dirigidas a las fuerzas armadas, como en el caso de Ayotzinapa, lo que coloca a los gobiernos civiles en una posición complicada para poder emitir alguna sanción. De hecho, el caso de los estudiantes desaparecidos de la escuela normal rural de esa localidad guerrerense es un reto para el gobierno de López Obrador, por la presunta colaboración y responsabilidad del Ejército en el suceso.

En esta misma dimensión respecto a los órganos autónomos o desconcentrados, en la administración federal se empezaron a formar distintas dependencias para el cumplimiento de tareas complementarias, para hacer más eficiente la gestión y también para dar espacios de participación a representantes de la sociedad. Uno de los primeros y más relevantes fue el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, conocido como Coneval y creado en 2004. Este organismo tuvo como finalidad la de evaluar los alcances de las políticas sociales dirigidas a eliminar la pobreza. Los desafortunados y preocupantes índices en esta materia indican que el trabajo de dicho consejo no tuvo impacto, puesto que la tasa de pobreza ha sido creciente desde que se comenzó a medir con indicadores confiables, formulados precisamente por este consejo. Aunque hubo variaciones ocasionales hacia abajo, la tendencia ha sido ascendente, a diferencia de las de otros países donde se experimentaron notorias disminuciones de pobreza y desigualdad social<sup>11</sup>.

En educación, el afán tecnocrático buscó medir la calidad de la educación básica, por lo cual se constituyó el Instituto Nacional de Evaluación Educativa en 2002, alcanzando su autonomía en 2013 como Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). Su trabajo de análisis de la problemática del ramo fue poco recuperado por las dependencias gubernamentales correspondientes, pese a que mantuvo un nivel de productividad elevado gracias a la disponibilidad de importantes recursos para hacer su tarea.

<sup>11</sup> De 2008 a 2018, la población en situación de pobreza pasó de 49.5 millones a 52.4 millones de personas. La pobreza extrema pasó de afectar a 12.3 millones a 9.3 millones en el mismo periodo, pero la medición de población vulnerable por ingresos se incrementó de 5.2 millones a 8.6 millones. Las cifras más recientes exhiben una tendencia relativamente positiva, pero eso se debe al cambio reciente en los criterios de medición desde el propio Coneval durante la pasada administración del presidente Peña Nieto (cfr. los datos en Coneval, 2020).

<sup>8</sup> Keane afirma que vivimos actualmente el final de la democracia representativa y el inicio de la democracia "monitoreada", "en la que los aparatos de monitoreo del poder y de control del poder se han comenzado a extender a los costados y hacia abajo a través de todo el orden político. Penetran por los pasillos del gobierno y ocupan rincones y recovecos de la sociedad civil, con lo cual complican enormemente... las vidas de políticos, partidos, legislaturas y gobiernos" (2018: 30). Una idea similar es manejada por Rosanvallon cuando alude a las instituciones de la interacción entre gobierno y sociedad (2010: 288-289).

<sup>9</sup> Según un estudio de la Comisión Mexicana para la Defensa y Promoción de Derechos Humanos, "en doce años se registraron 10,787 investigaciones penales por tortura a nivel federal y 16,555 a nivel estatal, lo que da un total de 27 mil 342 investigaciones. En este mismo período, únicamente se dieron 50 sentencias condenatorias y 16 absoluciones responsables". La CNDH emitió 177 recomendaciones relacionadas con este grave problema (Animal Político, 2020).

<sup>10</sup> Las solicitudes de transparencia han crecido considerablemente desde su nacimiento a la fecha, pues si en 2003 la cifra fue de ocho mil 340 y en 2019 ascendió a 201 mil 214, la resistencia de los entes obligados sigue siendo la constante (cfr. los datos en INAI, 2020).

También desde el poder se conformó un Instituto Federal de Telecomunicaciones en 2013, que en esencia pretendía regular los medios masivos de comunicación y el funcionamiento y uso de nuevas tecnologías comunicacionales. Una dificultad que ha perdurado en este rubro ha sido el predominio de tres empresas, dos televisivas, Televisa y TV Azteca, y una de telecomunicaciones, Telmex, que tienen trascendencia incluso más allá de nuestras fronteras. Su poder se ve reflejado en el hecho de que la competencia entre los inversionistas del ramo sigue siendo poco equitativa.

Mención especial merecen los órganos encargados de la organización y calificación de las elecciones: el actualmente denominado Instituto Nacional Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y sus similares en cada uno de los estados de la República y en la Ciudad de México. La poderosa estructura electoral tuvo su origen en la eliminación del control de las elecciones por parte del gobierno en el régimen político autoritario y en la necesidad de garantizar la competencia real y el respeto al voto de los ciudadanos. Gracias a ello, la democracia electoral fue una realidad para México en los hechos desde 1996, precisamente a partir de la llamada ciudadanización del INE y de los institutos locales, y de la posibilidad real de la alternancia en la Presidencia de la República y de cambios de partido en los distintos espacios de poder.

El Presidente de la República ha cuestionado al INE y al TEPJF debido a su excesivo financiamiento, pero sobre todo debido a que considera que no hicieron bien su trabajo al permitir el fraude mediante el cual fue despojado del triunfo en los comicios presidenciales de 2006<sup>12</sup>. A sus acusaciones se han sumado las numerosas denuncias de irregularidades que se presentan con frecuencia en las elecciones, provenientes de los distintos competidores, lo

<sup>12</sup> Como respuesta a una crítica pública del consejero electoral Ciro Murayama, hacia la mayoría artificial lograda por Morena en el Congreso de la Unión, López Obrador señaló: “Están muy molestos los del INE, están desquiciados, durante mucho tiempo, con todo respeto, se hicieron de la vista gorda ante fraudes electorales y ya no es así, ya no les funciona eso porque ya no se va a tolerar el fraude, va a haber democracia; entonces ese es todo su enojo... Con todo respeto, él firmó un desplegado (en 2006). Yo no odio, pero no olvido, firmó un desplegado, estoy esperando que ofrezcan disculpas en un acto de honestidad en donde decía que en la elección de 2006 había sido limpia, ahí están todos firmando”, remarcó (Domínguez, 2020). En otra ocasión, señaló: “Si no se hubiese llevado a cabo el fraude del 2006, no estaría el país como está. Ese fraude causó muchísimo daño, porque impusieron a Calderón y su primera decisión, su primer acto, fue declarar la guerra al narcotráfico, sin tener elementos, sin saber el porqué de la inseguridad y de la violencia” (Animal Político, 2019).

que ha alimentado el desprestigio de partidos e instituciones electorales entre la ciudadanía.

Pese a todos estos cuestionamientos, la calidad de las elecciones no es tarea exclusiva de las autoridades, sino que involucra a partidos, ciudadanos y gobiernos. Si la democracia tiene sus fallas, es responsabilidad de todos aquellos involucrados en su desenvolvimiento, en unos casos por acción y en otros por omisión. La crítica presidencial ha condenado a estos órganos sin concederles ningún reconocimiento por su contribución a la democratización del régimen. Al hacerlo, prácticamente niega este proceso, poniendo en tela de juicio tanto la transición como la democratización del régimen. De ahí deriva la idea de que el auténtico cambio, la genuina democracia, comenzó apenas con el reconocimiento de su triunfo en 2018.

Las dependencias encargadas de la equidad de género han tenido un rol secundario que se nota en el desdén del Presidente y de su partido por designar a las funcionarias al frente del Instituto Nacional de la Mujer (Inmujeres) y de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Conavim). Aunque en el gabinete hay una presencia amplia de mujeres, su designación no tuvo como fundamento un compromiso formal en pro de la equidad de género. La secretaria de Estado más poderosa, a cargo de la Secretaría de Gobernación, Olga Sánchez Cordero, denunció la discriminación hacia las mujeres en el funcionamiento cotidiano del equipo gobernante<sup>13</sup>.

Otra señal del menosprecio al problema es la falta de avances en cuanto a reconocimiento legal de derechos sociales y políticos de las mujeres, a pesar de notables precedentes en algunas entidades y de las experiencias del extranjero que se podrían replicar en México. Y por último, también el Presidente ha desdeñado los datos que exhiben una tendencia a la alza en actos de violencia hacia las mujeres, recurriendo al razonamiento de que sus datos (“yo tengo otros datos”, suele asegurar) indican una tendencia diferente y positiva. El Presidente se resiste a reconocer que la familia es uno de los espacios más comunes en los que se practica la violencia hacia las mujeres. Y el confinamiento debido a la pandemia, según datos del propio gobierno y de organizaciones de la sociedad civil, no hizo sino empeorar las cosas en muchos hogares con dinámicas familiares de suyo complicadas para el sexo femenino.

<sup>13</sup> Además de Gobernación, varias mujeres estuvieron al frente de Economía, Graciela Márquez; Bienestar, María Luisa Albores; Energía, Rocío Nahle; Seguridad Pública, Rosa Icela Rodríguez; Trabajo, Luisa María Alcalde; Función Pública, Irma Eréndira Sandoval; Medio Ambiente, Josefa González Mena, y Cultura, Alejandra Frausto.

En cuanto a género, la Cuarta Transformación no ofrece muchas novedades. Hay una Estrategia Nacional de Protección Integral de las Mujeres, Niñas y Adolescentes, donde se suman las distintas medidas de bienestar, salud, empleo o trabajo en las que las mujeres resultan beneficiadas. Pero es difícil hallar acciones en pro de la equidad de género propiamente dichas. Más bien, por lo menos el discurso presidencial está fortaleciendo aquellas ideas que le dan valor a la mujer por su condición de esposa, madre, abuela, hija o hermana, es decir, como parte de la familia y no por el simple hecho de ser mujer. Asimismo, su tratamiento hacia las poderosas manifestaciones de organizaciones y movimientos feministas acontecidas durante lo que va de su mandato, revela las dificultades que tiene para tolerar acciones y demandas de este tipo. Como lo ha hecho con otras movilizaciones sociales en contra de decisiones de gobierno, de entrada el Presidente ha desvirtuado las manifestaciones feministas, condenando su radicalismo y deslizado la idea de la manipulación política de actores extraños o que nunca habían abrazado esta bandera feminista, para aprovecharse de la agitación popular y desacreditar a su gobierno<sup>14</sup>.

Una crítica generalizada a los órganos anteriormente mencionados es que, a pesar de que se constituyeron con base en la idea de ser espacios para la participación ciudadana, en realidad no resultó así. En varios casos, los consejos directivos o consultivos se formaron a iniciativa de las autoridades, con representantes del gobierno, personalidades cercanas o afines provenientes de organizaciones civiles o sociales y con expertos provenientes del medio intelectual o de la academia. Los consejos directivos de órganos tan relevantes como el Coneval o el INEE no fueron representantes de la sociedad sino más bien personas especializadas que se integraron casi siempre por invitación previa. Y los consejeros de los órganos electorales no fueron representantes de la sociedad civil sino profesionistas, académicos y, más tarde, personas con experiencia en la estructura electoral, muchos de ellos con relaciones con las dirigencias partidistas. El Presidente los cuestiona porque parte de la acusación general de que todos fueron integrados por iniciativa de los presidentes o por, precisamente, sus vínculos políticos. De ahí que fungieran como comparsas o cómplices bien pagados y con nula contribución a la democracia.

El Presidente ha logrado desprestigiar a estos órganos ante la opinión pública y ha disminuido su capacidad

<sup>14</sup> Cfr. declaraciones de López Obrador en *El Universal*, 2020.

reduciendo su presupuesto. Con base en la política de austeridad, paulatinamente se eliminaron gastos superfluos, suntuosos o de beneficio personal, y también el desvío de los recursos para beneficio de unos cuantos. Los mismos órganos han recortado sus gastos hasta donde han podido, mientras que la debida orientación de los recursos ha quedado en manos del gobierno, quien asegura hacerlo, pero sin que hasta ahora se pueda comprobar de manera confiable.

En algunos casos, el Presidente ha demeritado la labor de los órganos de rendición de cuentas al ignorar o descalificar recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos durante la gestión del presidente González Pérez, obstaculizar la transparencia pese a peticiones del INAI o al ignorar los llamados a la concordia y a evitar involucrarse en las contiendas electorales de parte del INE. Pero su comportamiento ofensivo ha llegado al grado máximo en algunos casos, designando a simpatizantes de su gestión o presionando para lograrlo. Así sucedió con el Coneval, el Conapred y el Inmujeres. En el caso de la CNDH, contó con decidido apoyo de su mayoría en el Senado. Asimismo, ha presionado a los legisladores buscando designaciones afines en organismos como el Ifetel, la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece) y la Comisión Reguladora de Energía (CRE). El nombramiento de la titular de la Conavim ha sido complicado y muy retrasado, lo que refleja diferencias en el equipo de gobierno y desdén hacia el trabajo que la comisión lleva a cabo. Finalmente, en un hecho inédito que podría sentar un mal precedente y contra todo pronóstico, el Presidente logró la eliminación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), cuyas funciones fueron absorbidas por la Secretaría de Educación Pública.

Las presiones presidenciales pueden llegar a afectar la autonomía de estas dependencias, sin que haya necesidad de intervención directa o pública. Así parece haber ocurrido cuando el TEPJF validó el registro de nuevos partidos afines al gobierno y negó el reconocimiento al partido encabezado por el expresidente de la República, Felipe Calderón, y por su esposa, Margarita Zavala. Sólo el INE ha mantenido su autonomía al reivindicar la validez de sus tareas, la defensa de sus elevados ingresos y del alto financiamiento de la organización electoral y de los partidos, además de demostrar su utilidad para la organización de consultas populares y procesos de selección o renovación de dirigentes en los partidos.

Las críticas del Presidente hacia los órganos de rendición de cuentas y de organización de las elecciones también



lesiona su legitimidad, incentivando percepciones negativas entre la ciudadanía hacia sus funciones y, en el fondo, erosionando a la democracia. No hay reconocimiento social respecto de la necesidad de contrapesos o a la importancia de la rendición de cuentas. Adicionalmente, al extender esta crítica hacia las instancias de participación ciudadana o a las expresiones organizadas de la sociedad, el Presidente deja poco espacio para la expresión del pluralismo y para la participación de múltiples organizaciones civiles.

## Conclusiones

Para el gobierno actual, todos estos organismos tienen un origen cuestionable al haber sido formados durante los gobiernos neoliberales. De ahí que se requiera insertar en ellos nuevos cuadros, simpatizantes de la Cuarta Transformación, para reorientar sus objetivos y resultados. Para el Presidente, la irrelevancia de su desempeño le hace pensar incluso su eliminación o, por lo menos, la reducción de su presupuesto.

El debilitamiento de los otros poderes constitucionales frente al Ejecutivo es un proceso en marcha, con consecuencias todavía impredecibles por las divisiones en el propio partido gobernante. Lo que es seguro es que el encumbramiento de una sola autoridad por encima de órganos colegiados y plurales no contribuye al fortalecimiento de la democracia.

La disolución de organismos desconcentrados o descentralizados se traduciría en la absorción de sus funciones de parte del gobierno. Eso significa una regresión en la cesión de poder que se había realizado antes en aras de incrementar la eficacia de gestión y para abrir espacios a la participación de representantes no gubernamentales en la toma de decisiones. La consecuencia natural sería un incremento del poder de la administración actual.

Y la erosión o desaparición de los organismos de rendición de cuentas se inscribe en la misma línea, ya que se suplantarían o suprimirían los pocos espacios de acción alternativos a las elecciones que se pensaron como estímulos a la participación ciudadana en la supervisión, fiscalización y evaluación de la acción gubernamental.

Más allá de cuestionamientos y acciones emprendidas por el Presidente hacia los otros poderes constitucionales, los órganos desconcentrados coadyuvantes del ejercicio de gobierno y los órganos de rendición de cuentas, hay dos de sus líneas estratégicas de gobierno que tienen consecuencias disímolas en ellos: la llamada austeridad republicana y el combate a la corrupción.

La política de austeridad ha servido para la extracción de recursos de las mismas arcas públicas para aprovecharlas en políticas sociales y en obras de infraestructura que no se habían realizado desde hace mucho tiempo en el país. Los ingresos y privilegios de las élites políticas, acostumbradas a un nivel de vida distinto al de la mayoría de los mexicanos, han sido constreñidos. Pero ello pasó a afectar los presupuestos de otras instituciones, dificultando el cabal cumplimiento de funciones sustantivas para la democracia.

El Presidente justifica los recortes debido a que en el pasado hubo gastos excesivos para mantener privilegios de parte de representantes populares, funcionarios públicos y de la alta burocracia en general. Asimismo, ciertos programas fueron usados para beneficiar a particulares y no a quienes decían ayudar, como en los fideicomisos para educación, ciencia y cultura.

Otra de las líneas estratégicas de la acción gubernamental, que también ha afectado el equilibrio de poderes y la rendición de cuentas horizontal es la política anticorrupción. Para el Presidente de la República, la causa de los problemas sociales de desigualdad y pobreza es la extracción ilegal de recursos públicos, delito cometido por los gobernantes neoliberales. Por lo tanto, desde el comienzo de su gestión emprendió una serie de medidas que, si bien han contribuido a evitar la fuga de dinero público, también han afectado los fondos de organismos autónomos. Sus declaraciones sobre la generalizada corrupción recaen también en ellos, además de que, según su perspectiva, aun cuando no hubieran practicado la corrupción, fueron cómplices y no denunciaron públicamente el delito. Como sea, queda la impronta de la desconfianza entre los ciudadanos hacia los organismos, lo que incrementa la percepción de su inutilidad.

Entre las medidas supuestamente para eliminar la corrupción está la suspensión o cancelación de apoyos a organismos que brindaban algún servicio a la sociedad, como por ejemplo las guarderías infantiles<sup>15</sup>, y la elimina-

<sup>15</sup> A principios de 2019, el gobierno anunció la reducción a la mitad del presupuesto para las estancias infantiles subrogadas, y un año después anunció su eliminación. “No les gusta el cambio pero no vamos a entregar dinero a organizaciones, los apoyos van directo a los beneficiarios, no habrá intermediarios. Nos amenazan de que tomarán las oficinas, que tomen las oficinas, pero no vamos a ceder, se acaba la corrupción”. López Obrador sostuvo que si el dinero pasa por muchas oficinas o por organizaciones, no llega o llega muy poco a la gente ‘porque hay piquete de ojo, o hay moche, entonces queremos que llegue completo, de la Tesorería al beneficiario’. ‘Se van a transparentar los censos y todos los recursos que se entreguen’, aseguró” (Animal Político, 2019a).

ción de fideicomisos<sup>16</sup>. En todos los casos, el gobierno ha decidido cortar por lo sano, sin castigar penal y específicamente a personas, empresas, asociaciones o instituciones y más bien agravando intereses sociales diversos, como todos los beneficiarios de programas sociales o de los fideicomisos. Se supone que los recursos antaño manejados por organizaciones de la sociedad civil, instituciones del sector social o privado, funcionarios o directivos, serán entregados directamente a quienes los necesitan. Pero no se han revelado los mecanismos ni las reglas al respecto, con lo que puede surgir una nueva discrecionalidad en su distribución. Por ello, no resulta difícil pensar que algunos funcionarios pudieran revertir las medidas anticorrupción y sacar ventaja del limbo legal que se presenta ahora.

La explicación de esta postura radica en la concepción del Presidente de la participación política. Aprecia mucho la electoral y pone prácticamente en el mismo nivel el asambleísmo y las consultas populares<sup>17</sup>. Más aún, parece que su preferencia es por las reuniones colectivas donde “el pueblo” se manifiesta alzando la mano a favor o en contra de alguna propuesta suya. El pueblo también se expresa en consultas organizadas por su partido, por asociaciones o grupos afines o incluso por instituciones gubernamentales.

De manera recurrente, el Presidente suele exaltar las cualidades del pueblo. Asegura que la democracia es el gobierno del pueblo, que el pueblo manda y los gobernantes tienen que obedecer sus designios. Sin distinguir clases, estratos, grupos o comunidades, el Presidente alude, convoca, elogia a una masa heterogénea de personas que condensa en dicho concepto. Y su participación no pasa necesariamente por partidos u organizaciones de la sociedad, sino que se manifiesta libremente en asambleas y consultas, de manera directa, franca, en estrecha relación con el gobernante y sin mediaciones.

Naturalmente, el Presidente parece ignorar las viejas prácticas del corporativismo, la manipulación y el acarreo, así como también las nuevas, como el clientelismo y el

<sup>16</sup> Fueron 109 fideicomisos, entre los que destacaban el de desastres naturales, el de producción cinematográfica y los de apoyo a migrantes, defensores de derechos humanos y periodistas, además de los más de cuarenta fondos del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y las decenas de fideicomisos destinados a centros de educación e investigación de nivel superior. “La eliminación de 109 fideicomisos dejaría a las arcas del gobierno alrededor de 68,478.1 millones de pesos, lo que apenas representa 1.09% del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación del 2021, que se estima en 6.29 billones de pesos” (*El Financiero*, 2020).

<sup>17</sup> Nada raro, diría Hermet, quien la denomina como democracia de aclamación, en contraposición a la democracia participativa (2008: 205).

culto a la personalidad del líder. Tampoco tiene presentes los problemas intrínsecos al asambleísmo, como la falta de participación de la mayoría, ausencia de deliberación, la anulación de minorías o el triunfo de la demagogia, o los de las consultas populares, donde la participación es individual, a convocatoria de la autoridad sobre temas definidos previamente, con restricciones o amenazas a la libre decisión y cuyos resultados no siempre son vinculantes.

En suma, al cuestionar a las diferentes instituciones y organismos de rendición de cuentas, coadyuvantes u observadores de la tarea de gobernar, el Presidente de la República pone en tela de juicio elementos sustanciales del régimen político democrático. Busca concentrar el poder en el Ejecutivo, cambiar la forma de relación entre gobierno y sociedad y las formas de participación política. Desconoce casi a todo tipo de entes colectivos organizados y apela al pueblo, del cual asegura ser su excelso representante. Por ello los organismos gubernamentales desconcentrados o autónomos y los órganos de rendición de cuentas son innecesarios.

El gobierno desdeña la acción social para culminar su tarea de transformar estructuralmente a la nación. Es, por tanto, un cambio desde arriba sin asideros sólidos en la sociedad.

## Referencias

- Animal Político (2019). “Por fraude en 2006 hay violencia, dice AMLO; Calderón le responde que se ponga a trabajar”. <<https://www.animalpolitico.com/2019/08/fraude-2006-violencia-mexico-amlo-calderon-responde/>>.
- Animal Político (2019a). <<https://www.animalpolitico.com/2019/02/recursos-organizaciones-fundaciones-intermediarios/>>.
- Animal Político (2020). <<https://www.animalpolitico.com/2020/02/50-condenas-tortura-27-mil-investigaciones-2006/>>.
- Cantú, G. y López Leyva, M. A. (2019). *Calidad de la democracia en México. La responsividad (2000-2016)*. México: IIS-UNAM.
- Cheresky, I. (2015). *El nuevo rostro de la democracia*. México: FCE.
- Coneval (2020). <[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)>.

- Domínguez, P. (2020). “Que se disculpe por fraude electoral de 2006: AMLO a consejero del INE”. <<https://www.milenio.com/politica/amlo-pide-ciro-murayama-disculpe-fraude-2006>>.
- El Financiero* (2020). <<https://elfinanciero.com.mx/nacional/estos-son-los-109-fideicomisos-y-fondos-que-se-extinguiran>>.
- El Universal* (2020). <<https://www.eluniversal.com.mx/nacion/amlo-10-frases-sobre-las-marchas-feministas-beatriz-gasca-y-la-toma-de-la-cndh>>.
- Elster, J. (2006). *Rendición de cuentas. La justicia, transición en perspectiva histórica*. Buenos Aires: Katz.
- Expansión* (2018). <<https://politica.expansion.mx/presidencia/2018/12/08/amlo-responde-a-la-corte-es-lamentable-que-se-viole-la-constitucion>>.
- Hermet, G. (2008). *El invierno de la democracia*. Barcelona: Los Libros del Lince.
- INAI (2020). <<https://buscador.plataformadetransparencia.org.mx/web/guest/buscadornacional?buscador=numero%20de%20solicitudes%20del%202020&coleccion=5>>.
- Keane, J. (2018). *Vida y muerte de la democracia*. México: FCE.
- Morlino, L. (2019). *Cambios hacia la democracia. Actores, estructuras, procesos*. México: Siglo XXI.
- Rosanvallon, P. (2010). *La legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad y proximidad*. Madrid: Paidós.
- Sartori, G. (1989). *Teoría de la Democracia*. México: Alianza Universidad.
- Secretaría de la Función Pública (SFP) (2020). <<https://nominatransparente.rhnet.gob.mx/>>.

## Novedad Ediciones Eón

### AL PIE DE LA TEMPESTAD POESÍA

ESCUELA DE ESCRITORES DE MÉXICO



SAMSARA



De venta en Ediciones Eón:  
Av. México-Coyoacán 421, Col. Xoco, alcaldía Benito Juárez, Tel. 5604-1204  
y en [www.edicioneon.com.mx](http://www.edicioneon.com.mx) • [www.amazon.com](http://www.amazon.com)

# La sombra del Ejecutivo sobre el Congreso, México 2018-2020. Un análisis de las relaciones entre los poderes del Estado

Francisco González Ayerdi\*

El presente artículo busca examinar el proyecto político del presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador, a través de tres casos de iniciativas de Ley apreciadas como claves por el mandatario: el que corresponde a la reforma que afectó los artículos constitucionales 3, 31 y 73, y que sirvió de sustrato del proyecto presidencial para abolir la reforma educativa del anterior sexenio; el segundo, el decreto suscrito por Ejecutivo Federal de la Ley de Amnistía, dictaminada y aprobada en la Cámara de Diputados; y el tercero, referente a la consulta popular y la revocación de mandato.

## Introducción

El 1° de diciembre de 2020, la Presidencia de Andrés Manuel López Obrador culmina su segundo año de gobierno. Inicia la parte final del primer tercio de la gestión presidencial iniciada en 2018, fecha señalada por el mismo encargado actual del Gobierno Federal, para terminar de colocar las bases de su proyecto de transformación del país. El tiempo restante sólo consistiría en la culminación de su obra, y así los problemas del país habrían adquirido soluciones definitivas (García, 2020: A11).

\* Maestro en Sociología Política. Profesor de tiempo completo del Centro de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Impartió docencia en la Universidad Iberoamericana y en el Centro de Estudios Navales.

Este triunfalismo no se sostiene por los magros y negativos resultados obtenidos en el actual gobierno, en materia de crecimiento económico, seguridad pública, empleo, salud y educación, entre otros campos de la vida nacional. Situación agravada por la irresponsable conducta gubernamental ante la dispersión, continuidad, expansión y magnitud alcanzadas en la epidemia producto del virus SARS-Cov-19, así como por la ausencia de política económica para sostener las actividades, empresas y sectores más afectados.

El arribo a la Presidencia de la República de la coalición “Juntos Haremos Historia”, fue consecuencia del amplio descontento generado a partir de la segunda mitad de la Presidencia de Enrique Peña Nieto. Esta gestión recibió una contundente negativa electoral, surgida de la invisibilidad de los beneficios nacionales de las

reformas estructurales generadas por el acuerdo político multipartidario llamado “Pacto por México”. Las promesas anunciadas de crecimiento económico, modernización y empleo más numeroso y mejor remunerado, no mostraron los resultados esperados. La movilización política en contra del gobierno de Peña Nieto actuó bajo dos motores muy poderosos.

El primer activador fue el descontento y la indignación provocados por la desaparición de un grupo de estudiantes de la normal de Ayotzínapa. Suceso reprobado por amplias capas de la población por la mansalva de la acción, la vulnerabilidad social del grupo victimado y el dilatado y complejo proceso indagatorio que, pese a las averiguaciones alcanzadas, los expedientes integrados, la información reunida y las detenciones de responsables de los hechos por parte de la entonces Procuraduría General

de la República (PGR), fueron recibidos en un ambiente de vasta incredulidad, fértil para la descalificación y militancia antigubernamental, tanto del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GEI) como de los grupos políticos usufructuarios del dolor de las familias de los desaparecidos, ignorando incluso la vasta investigación y las sólidas recomendaciones aportadas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) de nuestro país.

El segundo dinamismo fue la movilización de los maestros de la Coordinadora Nacional de la Educación (CNTE, fracción actuante y disidente en el seno del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, SNTE), cuestionando el cambio en la política educativa del gobierno peñista.

El malestar social se incrementó con motivo de las denuncias de actos de corrupción ocurridos en el sexenio pasado. Exigencia de castigo y enmiendas no procesadas adecuadamente, pese a las denuncias entabladas por la entonces PGR y las actuaciones de la Secretaría de la Función Pública del sexenio anterior.

A estas condiciones se adicionan las mal planeadas campañas presidenciales de los candidatos de los dos partidos mejor organizados, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido Acción Nacional (PAN). El Partido de la Revolución Democrática fue sustraído de militantes, cuadros políticos y simpatías electorales captados por el permanente candidato López Obrador.

En efecto, la coalición “Juntos Haremos Historia” logró resultados electorales inusuales en 2018, con un acopio de 30 millones 113 mil 483 votos. Esta plataforma partidaria reunió 53.19% del total de 56 millones 611 mil 027 ciudadanos asistentes a los comicios. La tasa de participación fue 63.42% del total del padrón de inscritos. El caudal que abrió las puertas del Palacio Presidencial inundó también el Poder Legislativo.

En la Cámara de Diputados el Partido de Regeneración Nacional (Morena) cuenta con un total de 252 escaños, es decir, 50.4% de las curules, brindándole de inmediato la mayoría absoluta. La mayoría calificada del recinto de San Lázaro de reunirse el pleno de sus 500 integrantes se cifra en 334 votos, mismos que son indispensables si se piensa en aprobar una reforma a la Constitución Política.

Esta exigencia se ha cumplido indefectiblemente durante las labores de la actual XLIV Legislatura, mediante las alianzas o disciplina que los partidos del Trabajo (PT), Encuentro Social (PES) y Verde Ecologista (PVEM) han entablado desde la campaña electoral. Los aliados de Morena le proporcionan 81 votos seguros, a los cuales se añaden los llamados diputados independientes. Mayoría calificada

que ha oscilado en sus proporciones cuando el Partido Movimiento Ciudadano, con 27 diputados, ha dado su apoyo a los proyectos morenistas, siendo la excepción que se sumen los votos del PRI, con 48 escaños y, menos aún, la bancada del PAN con 77 diputados, esta fracción con votaciones permanentemente negativas contra los proyectos del partido actualmente en el Gobierno.

La Cámara de Senadores ha sido escenario de los partidos de oposición que han logrado modificar, retardar o modificar proyectos de reforma constitucional. Morena cuenta con 61 escaños; el PAN, con 25; el PRI, con 13; Movimiento Ciudadano (MC), con 8; Partido Verde Ecologista de México (PVEM), con 7; Partido del Trabajo (PT), con 6; Partido Encuentro Social (PES), con 4; PRD, con 3, completándose este cuerpo legislativo con un senador independiente. En la Cámara de Senadores se requieren 85 votos del total de 128 para una mayoría absoluta si se reuniese por completo el pleno. Morena reúne con sus aliados un total potencial de 86 escaños si asistieran todos sus integrantes y sus aliados. La mayoría calificada en este Poder Legislativo ha estado pendiente de un hilo, pues las votaciones de los partidos fieles al gobierno han mostrado fisuras y los Senadores de oposición, además de sus posiciones comunes, han minado en ocasiones la muralla morenista.

Esta radiografía debe completarse con los mecanismos usados por Morena y sus aliados para dar una sobrerrepresentación al partido del Presidente (Murayama, 2019).

## El panorama legislativo y el proyecto autocrático en un sistema democrático

El Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación (consultado el día 28 de noviembre de 2020) ofrece los siguientes datos: un total de 5 mil 029 iniciativas han sido presentadas ante la Cámara de Diputados. Respecto de las iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo ante esta Cámara, se consigna una cifra total de 25; 21 de ellas aprobadas y 4 pendientes de dictaminar<sup>1</sup>. En la Cámara de Senadores, el total de iniciativas asciende a 3,069. El total de iniciativas presentadas por el Ejecutivo federal suman 4, una aprobada y turnada al Ejecutivo o a Congresos locales; 1 aprobada y turnada a la Colegisladora, cero dictámenes ne-

<sup>1</sup> Para la revisión de las iniciativas de ley o reforma y los decretos publicados, se consultaron las siguientes fuentes: el Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, el *Diario Oficial de la Federación*, publicado por esta misma institución, la *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados* y el Sistema de Consulta Legislativa de la Cámara de Senadores.

gativos, por lo cual sólo restarían 2 pendientes. No obstante, la página informa que el total de dictaminadas es 1, una aprobada y turnada al Ejecutivo o a Congresos locales, y una aprobada y turnada a la Colegisladora, más 1 atendida.

Para el estudio de las relaciones entre los poderes del Estado antes citados, hemos considerado ceñirnos al examen de tres procesos legislativos: el que corresponde a la reforma que afectó los artículos constitucionales 3, 31 y 73, y que sirvió de sustrato del proyecto presidencial para abolir la reforma educativa del anterior sexenio; el segundo, el decreto suscrito por Ejecutivo Federal de la Ley de Amnistía, dictaminada y aprobada en la Cámara de Diputados; y el tercero, referente a la consulta popular y la revocación de mandato<sup>2</sup>.

El examen de estos tres procesos legislativos es nuestro tema central. Pero antes de entrar en materia, es necesario presentar un marco referencial para entenderlos mejor.

El poder suministrado por los votantes a Morena en la abultada elección presidencial, se incrementó con los escaños ganados en ambas Cámaras por la formación política impulsora de la elección de Andrés Manuel López Obrador. El vasto poder surgido de las urnas federales se potenció por varios factores necesarios a tomar en cuenta, si se pretende comprender la forma y el fondo, asumidos por la práctica del poder empleada por quien hoy es la pieza maestra del Ejecutivo federal en México.

La percepción de una figura presidencial con enorme poder se nutre del empleo a fondo de las facultades constitucionales, especialmente para enviar iniciativas a proceso en el Legislativo Federal. Esa prepotencia se une al gran desaseo legal del nombramiento de delegados omnipotentes en las entidades de la República, para un uso discrecional y objetivos electorales de cuantiosos recursos públicos. La panoplia a disposición de la cabeza del Ejecutivo federal dispone de dependencias como la Secretaría de Hacienda (SH) o la de la Función Pública (SFP) en forma coactiva contra particulares, especialmente si tuvieron una responsabilidad importante en el pasado sexenio. Son todas ellas realidades que refuerzan la sensación de un Ejecutivo poderoso e intimidante.

Este panorama general debe revisarse en algunos aspectos de la relación del Presidente de la República con el Poder Legislativo federal. Ello es así, pues si bien el actual

<sup>2</sup> Después fue modificada en la Cámara de Senadores, en la cual sufrió profundos cambios y logró ser aprobada con 98 votos en pro, 22 en contra y 1 abstención, el 15 de octubre de 2019.

periodo político rompió con la tendencia dominante instalada desde 1997 hasta 2018, de que el partido en el gobierno carecía de la fuerza parlamentaria necesaria para hacer aprobar sus iniciativas con el solo apoyo de los legisladores del partido gobernante, esta situación tuvo importantes consecuencias tanto en el equilibrio entre poderes, como en viabilidad de los proyectos legislativos que cada uno de esos gobiernos consideró como claves para llevar a cabo su programa de gobierno. En contraste, en el momento presente, el Jefe del Ejecutivo federal dispone de amplia mayoría en el Congreso.

Es decir, en varias ocasiones los sucesivos gobiernos de los años comprendidos en ese periodo desecharon proyectos legislativos al advertir que no encontrarían el apoyo suficiente en las fuerzas partidarias de la oposición para que fuesen aprobados, como también se vieron en la necesidad de entablar y sostener complicadas alianzas legislativas para que esos propósitos vieran la luz final, o bien, las iniciativas legislativas provenientes del Ejecutivo lograron llegar a buen término mediante cambios importantes adosados al proyecto original por los legisladores de ambas Cámaras (Casar, 2013; Escamilla y Becerra, 2013; Escamilla y Cuna, 2014; Nacif, 2004).

Más arriba afirmamos que la condición general del gran predominio del Ejecutivo respecto de los poderes del Estado debe revisarse en algunos aspectos de la relación con el Poder Legislativo federal en razón de algunas situaciones que sugieren la hipótesis de que el Ejecutivo se ha visto mermado en los alcances de sus proyectos legislativos.

Lo anterior no implica que el Poder Ejecutivo, pese a las dificultades encontradas, no porfíe en sus propósitos y los logre en la mayoría de los casos, los cuales han puesto en permanente cuestionamiento la autonomía de poderes estatales tan relevantes como la actual Fiscalía General de la República (FGR) o la propia SCJN, cultivando una tensión política permanente con posibilidades de romper el orden constitucional. La enumeración anterior conduce a plantear el proyecto de poder presidencial en los siguientes términos: no es asimilable a nuestra idea tradicional de autoritarismo, aunque incluye y exhibe rasgos característicos de esa forma de régimen político. No se trata de una reedición del sistema hegemónico posterior a los años cuarenta del siglo pasado en México ni se trata de un bonapartismo que medie en una situación de aguda polarización de lucha de clases o de crisis amenazantes a la continuidad del Estado. No es asimilable ni reducible al populismo, si bien actúa como un ejemplar alumno de esa escuela.



No es una dictadura, pues aún el régimen político cuenta con instituciones, leyes y normas, actores políticos, reglas y procedimientos, espacios y principios que anclan, la deriva gubernamental y limitan el impacto y la fuerza del embate presidencial contra la Constitución política, el orden jurídico, las instituciones políticas, el pluralismo, la división de poderes y la propia democracia. En estas coordenadas el proyecto autocrático se proyecta de una forma muy especial sobre el Poder Legislativo, con suerte variable en su propósito de ahogamiento de cada una de las Cámaras.

El término de autocracia significa, en sentido estricto, la concentración absoluta del poder político en una sola persona. No obstante, incluso en el caso de las dictaduras, el poder del dictador requiere para su sostén y práctica, el concurso activo de un grupo formal o informal que proporcione operatividad, eficacia y materialización a las órdenes políticas surgidas de la cúspide.

En este sentido, el proyecto autocrático en México, variante del autoritarismo, ha requerido del concurso tanto del gabinete presidencial, los gobernadores adheridos al proyecto presidencial, su partido y los principales dirigentes de éste.

En el caso de la relación con las Cámaras, nos encontramos con lo siguiente:

1. El Jefe del Ejecutivo no es el mayor iniciador de leyes, si bien el número escaso de iniciativas presentadas respecto del total, en su casi totalidad absoluta han sido aprobadas. El Ejecutivo no es el gran legislador, lo es en el logro de sus objetivos a corto plazo, excluyendo la evidencia que muestre la existencia de un proyecto nacional coherente y consistente.

2. Las iniciativas presentadas, si bien revelan el propósito y cumplimiento del proyecto gubernamental, han enfrentado oposición y cuestionamientos muy serios o de alto costo político en imagen, resultados y desempeño, como lo ha sido la costosa imposición de la presidencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de parte de la mayoría de los senadores.

También hay un conjunto de iniciativas o leyes ya aprobadas que han sido impugnadas ante la SCJN, demostrando no sólo la oposición a las propuestas legislativas, sino poniendo en duda su fundamentación constitucional.

Si bien en toda democracia la oposición confronta las aspiraciones gubernamentales, incluyendo la crítica, el propósito de enmienda y finalmente la desaprobación, teniendo en cuenta las votaciones registradas en torno a las propuestas claves, los empeños gubernamentales en

muchos casos han carecido de la legitimidad democrática del consenso legislativo. Siendo un tema muy polémico, en el pasado, proyectos complejos salieron adelante con las alianzas y/o convergencias de distintas fuerzas de la oposición que manifestaron su divergencia, crítica y oposición.

El Poder Ejecutivo cuenta con una significativa y decisiva carta de opciones para orientar en su favor el comportamiento o decisiones emanadas del Poder Legislativo, y en lo particular respecto de la Cámara de Diputados. No obstante, es cuestionable el cumplimiento de sus objetivos en materia de aprobaciones o respaldo de la Cámara de Diputados de sus iniciativas o de sus estrategias políticas.

## Saldos legislativos

### **Reforma realizada a los artículos 3º, 31 y 73 constitucionales**

En el caso de la reforma realizada a los artículos 3º, 31 y 73 constitucionales, al contemplar el texto asumido por el decreto presidencial del 15 de mayo de 2019, advertimos los siguientes propósitos principales que manifiestan una intención política asumida por el Jefe del Ejecutivo, el responsable del despacho de la Secretaría de Educación Pública y los legisladores que apoyaron y aprobaron esta iniciativa de reforma constitucional. Meta que subordina, en gran medida, el posible proyecto de dar un contenido y sentido distinto a la educación pública nacional, a un interés político por demostrar que el Jefe del Ejecutivo cumple sus compromisos con las fuerzas sociales que sostuvieron su triunfo.

En primer lugar, la reforma constitucional aprobada expresa una cantidad y variedad de metas a lograr por el sistema educativo nacional, cuya materialización es de difícil cumplimiento. Se contempla desde la impartición de conocimientos, habilidades y valores, de contenidos con verificación poco medible; además de no diferenciar los mismos por ciclos escolares o niveles de enseñanza, se compromete al sistema educativo nacional a una carga de desahogo improbable.

Por otra parte, los blancos escogidos por el discurso enarbolado durante la campaña electoral, reiterados por las expresiones del secretario de Educación Pública, consistieron en borrar el vocablo calidad como meta de la educación nacional, como también eliminar los procesos de evaluación para el personal docente. La diana de la calidad es sustituida por el término excelencia. De la reforma plasmada, poco hay que decir cuando esos términos son tan semejantes.

Respecto de los procesos de ingreso, evaluación, promoción y estímulos al cuerpo docente, el dardo logró cancelar el órgano rector de la evaluación instaurado con la reforma del sexenio anterior. La desaparición del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) se hizo efectiva, creando en su lugar un nuevo órgano carente de la independencia de un órgano constitucional autónomo. En el denominado “Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación”, pese al perfil técnico especializado que se presenta para sus integrantes, el trabajo colegiado que supone, así como el nombramiento de los mismos por la Cámara de Senadores, se ha suprimido la condición de independencia para establecer criterios evaluativos de la enseñanza con completa autonomía de la acción gubernamental. El sistema encuentra en su cúspide y como presidente del mismo al titular de la Secretaría de Educación Pública.

En el nuevo órgano denominado como Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación, se radican importantes tareas conducentes a la evaluación y planeación educativas; el diseño institucional surgido de la reforma de 2019 mantiene un órgano evaluativo con importantes tareas, pero reduce su autonomía. El conocido como Mejoredu es encabezado por una Junta Directiva a la que se le adhieren un Consejo Técnico de Educación y un Consejo Ciudadano, haciendo más complejas las tareas de este órgano (Mejoredu, 2020).

En síntesis, en este diseño se mantienen gran parte de los objetivos y funciones con los cuales nació el INEE (Bracho y Zorrilla, 2020), pero colocando hierro en su funcionamiento, creando problemas operativos y, especialmente, siendo un organismo con una autonomía mermada.

Otro hito buscado en el nuevo texto del tercero constitucional es el tipo de evaluación al personal docente. En este punto encontramos más diáfano el interés político de este cambio, pues se mantiene el requisito de evaluación, pero se le reconoce como evaluación *diagnóstica*<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> El texto del párrafo del texto constitucional considera así la evaluación: “La admisión, promoción y reconocimiento del personal que ejerza la función docente, directiva o de supervisión se realizará a través de procesos de selección a los que concurren los aspirantes en igualdad de condiciones y establecidos en la ley prevista en el párrafo anterior, los cuales serán públicos, transparentes, equitativos e imparciales, y considerarán los conocimientos, aptitudes y experiencia necesarios para el aprendizaje y el desarrollo integral de los educandos. Los nombramientos derivados de estos procesos sólo se otorgarán en términos de dicha ley. Lo dispuesto en este párrafo en ningún caso afectará la permanencia de las maestras y los maestros en el servicio. A las instituciones a las que se refiere la fracción VII de este artículo no les serán aplicables estas disposiciones” (Segob, DOF, 15 de mayo 2019).

La reforma del nuevo gobierno en materia educativa culminó en un bloque de objetivos de enrevesado cumplimiento. Dada su heterogeneidad, sus metas políticas consistieron en dotar al Ejecutivo de un emblema identificando su capacidad bélica para deshacer las políticas del sexenio anterior, demostrar que los órganos autónomos son prescindibles, si bien el sucedáneo continúa con algunas metas imprescindibles para la marcha del sistema que se busca orientar, las rodea de una parafernalia verbal, pero sobre todo, representa una prenda obsequiada a la fuerza sindical cuyos intereses corporativos alteró la reforma de 2013. Así, el descontento gremial surgido de la oposición de la reforma de 2013 se identifica como el aliado del partido triunfante en las elecciones de 2018 (Deutsche, 2019).

La instalación del INEE como uno de los resultados de la reforma de 2013 permitió contar con un diagnóstico más completo del sistema educativo nacional, logró incentivar la mejora profesional de los maestros y maestras en todo el territorio nacional y permitió detectar los problemas estructurales que, mediante la aplicación de los resultados evaluativos, podrían ser encarados y exigirían una respuesta más integral por parte de las autoridades educativas, es decir, por parte de la Secretaría de Educación Pública (Rendón, 2019).

La última reforma de nueva cuenta da oportunidad a las fuerzas sindicales de controlar el ingreso y la promoción del docente. Probablemente éste sea el punto más polémico de su contenido. Al respecto, se dieron los debates políticos y legislativos más intensos. Las posturas y críticas de los partidos de oposición tuvieron que ser escuchadas y temas sensibles del proyecto original tuvieron que enmendarse. En las correcciones debió de tenerse en cuenta la autonomía de las universidades y la inclusión de la educación inicial. Logrado el consenso sobre el contenido de las reformas constitucionales, su aprobación no fue sencilla (Maldonado y Rodríguez, 2019).

Las divergencias y la presión de sectores sociales que advirtieron los riesgos de una reforma improvisada forzaron a que la Cámara de Diputados instalara sesiones de parlamento abierto. Asimismo, la Coordinadora de los Trabajadores de la Educación (CNTE) mantuvo movilizaciones con la agresividad que le caracteriza e impidió el desarrollo de las sesiones de la Cámara, por lo que se debieron llevar a cabo intensas negociaciones encabezadas por el secretario de Educación Pública. Del contenido de ellas, no se conoció nada. Al final, el pacto con la disidencia sindical en la recta final fue producto de negociaciones directas en

nueve ocasiones con el secretario de Educación Pública e involucrando a la Secretaría de Gobernación.

Se apostaba que habría una oportunidad para dar espacio a los intereses sindicales, lo cual se muestra en la redacción del párrafo 8° de la nueva ley, que se contrapone al texto del Artículo 16° transitorio. La discusión y divergencias en cuanto a las materias de ingreso, permanencia y evaluación dieron lugar a una nueva confrontación en el Senado, lo que llevó a una nueva etapa en la aprobación de la reforma, regresando el proyecto a la Cámara de Diputados y nuevamente al Senado (Maldonado y Rodríguez, 2019); después, el consenso logrado se volvió nugatorio con la aprobación de las leyes secundarias en la materia, a las que se resistieron los partidos de oposición (*El Universal*, 21 septiembre de 2019; Cámara de diputados, 18 de noviembre de 2019).

La intensidad del debate condujo a fuertes divergencias entre las filas del partido del Presidente de la República y de algunos de sus aliados. De cualquier manera, la reforma se hizo interfiriendo o haciendo nugatorio el proceso de evaluación que permite identificar las mejoras reales del profesor en sus capacidades educativas (Ornelas, 2020).

Asimismo, problemas estructurales del sistema educativo, como la no inclusión de una parte importante de la población en edad escolar, la deserción a lo largo del sistema educativo, la desigualdad en los niveles de aprendizaje y el bajo rendimiento escolar, siguen estando presentes en la actual situación de la educación nacional (Rendón, 2019).

Así, en la nueva Ley de 2019 no se expone algún objetivo para enfrentar las deficiencias estructurales del sistema educativo nacional, y si bien la declaración de principios de la reforma educativa de 2019 apunta a que la educación pública es un derecho constitucional y el Estado es el órgano rector de misma, los alcances del nuevo texto privilegiaron las metas políticas del Ejecutivo en turno. Y las leyes reglamentarias, además de contravenir los principios del Artículo 3° constitucional, muestran imprecisión, vaguedad y confusión de cómo llevar a la práctica el contenido de la reforma de 2019.

## **Ley de Amnistía**

En lo que se refiere a la Ley de Amnistía presentada por el Poder Ejecutivo en la Cámara de Diputados con fecha del 18 de septiembre de 2019, fue dictaminada positivamente el día 11 de diciembre de 2019, mientras que la Cámara de Senadores la aprobó el 20 de abril de 2020 y su texto fue publicado el día 22 de abril de 2020.

El interés en este proceso legislativo radica en la amplia discusión política que suscitó desde su anuncio hasta su aprobación. El entonces candidato a la Presidencia de la República por la coalición “Juntos Haremos Historia”, incluyó la propuesta de una Ley de Amnistía como elemento central de su proyecto para lograr la pacificación del país. La falta de precisión sobre contenidos y alcance de la propuesta provocaron un intenso debate y, además, el candidato presidencial lo fijó en la agenda pública nacional en circunstancias que mostraban un índice muy alto de hechos delictivos de la más diversa índole, como también se advertía un cifra muy alta de pérdida de vidas en los hechos asociados a la acción de los grupos criminales organizados nacional o localmente. También estaba aún presente la fuerte crítica al gobierno saliente por la forma que se atendió a los hechos de la desaparición de los estudiantes de la Escuela Normal Isidro Burgos del estado de Guerrero.

Asimismo, el entonces candidato a la Presidencia por el partido político Morena usó las evidencias de las limitaciones en política de seguridad pública y seguridad nacional, para hacer más efectivo su discurso de diferenciación con el gobierno saliente. De esta forma, se creó una gran expectativa en torno su contenido (Ortiz, 2018). Su tránsito por la Cámara de Diputados se acompañó de foros orientados al trabajo de parlamento abierto, con una participación intensa de varios sectores vinculados a la problemática de la iniciativa.

Es una ley que no requiere para ser aprobada de una votación calificada, como las reformas constitucionales, que necesitan la aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara, sea ésta de origen o revisora, una vez que se confirme el quorum para validar la instalación de la sesión. En el caso que nos ocupa, la fracción del partido político Morena partía con una condición favorable para la aprobación de esta iniciativa al contar con más de 50 % de bancadas asentadas en su grupo parlamentario.

Por otra parte, si bien la ley se aprobó en la Cámara de Diputados por una amplia mayoría, 306 votos a favor, recibió el voto adverso de 129 diputados. La ausencia de 30 legisladores de Morena y de otros 30 más de distintos partidos requirió, por tanto, el respaldo de aliados políticos, con lo cual, efectivamente, se logró el número suficiente, pues a los votos morenistas de 226 se sumaron 75 provenientes de los partidos aliados<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Además de la clara división en términos generales que suscitó la iniciativa de Ley, las votaciones por partido político muestran algunas características interesantes, como que algunas fracciones votaron divididas.

La Ley postula indultar a sentenciados purgando condena en penales federales, identificando en los casos aplicables a las mujeres condenadas por aborto o actuar en circulación o suministro de drogas obligadas por sus parejas o personas de su entorno, como también a presos de delitos menores no vinculados al crimen organizado no involucrados en actos violentos o sin haber hecho uso de armas de fuego en los ilícitos cometidos, ampliando la cobertura a presos políticos condenados por sedición. Así se presentan las condiciones que conducirían a una inserción social de los inculcados, producto según los planteamientos del Ejecutivo de su situación de vulnerabilidad social.

Otro aspecto de interés para tratar esta norma es que los objetivos propuestos en la declaración de motivos de la Ley de Amnistía y en el dictamen de las Comisiones implicadas en el proceso, además del fuerte debate que suscitó —como también ya referimos por la extensión del intercambio de opiniones entre los legisladores—, muestran que la Ley aprobada es destacadamente un instrumento de propaganda política, pues además de las inconsistencias constitucionales de que adolece, sus alcances prácticos son limitados, tanto en lo que respecta al número de personas que se pueden beneficiar de su contenido como también porque los delitos o condenas a que se refiere subsisten posteriormente a la aprobación de sus preceptos (Animal Político, 2019).

Este último aspecto es interesante de tenerse en cuenta si se advierte una de las tesis asumidas en la alianza legislativa que soportó la aprobación de la Ley, pues el Partido Encuentro Social (PES) votó favorablemente afirmando que para ellos el aborto sigue siendo un delito.

Así el texto de la Ley de Amnistía no aporta nada al fortalecimiento o avance cualitativo del sistema de justicia

---

Fue el caso del PRI con 4 votos a favor y 38 en contra, mientras que el PES reunió 21 votos a favor y 3 en contra. El caso más interesante fue el de MC, que prácticamente se dividió en mitades, es decir, a favor 13 votos y 14 en contra. Los partidos claramente adversos al texto propuesto a debate fueron el PAN, que votó unificadamente contra con 62 votos, y el PRD de igual manera con 10 votos negativos. Las votaciones divididas en el interior de un partido, si bien expresan las divergencias sobre cuestiones fundamentales que comprometen la identidad ideológica del partido o su respaldo o rechazo en sus potenciales votantes, en este caso gravitó sobre el dilema planteado en la Ley de Amnistía tanto en sus alcances como en lo que respecta a su aportación a fortalecer el sistema de justicia en el país (Animal Político, 22 de septiembre 2019). Esta distinción a través y marcó los votos a favor y en contra, documentándose la polémica a lo largo de 56 páginas contenidas en la fase de debate en lo general y en lo particular de esta Ley (cfr. Cámara de Diputados, *Diario de los Debates*, 11 de diciembre de 2019).

del país y deja sin responder la problemática de la violencia creciente registrada.

Desde las expectativas que creó López Obrador en su campaña presidencial hasta la defensa que la Ley recibió, su contenido no presenta bases o mecanismos para los objetivos de reinserción social, superación de la pobreza o de la marginación social como factores impelentes a la comisión de delitos (Coparmex Nuevo León, 2020), quedando el texto de la Ley como esfuerzo fútil al exigir del Legislativo decisiones apresuradas, sin tener en cuenta los argumentos de la oposición y brindando al titular del Ejecutivo una apariencia de solución a problemas muy graves, registrando una fuerte contradicción entre los supuestos de la Ley de Amnistía aprobada y la ampliación en legislación recién aprobada que extiende el número y tipos de delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa (Hope, 2019).

Es el notorio caso de las mujeres acusadas penalmente por abortar, cuyos juicios y condenas se han presentado sobre todo en los Estados que penalizan el derecho de la mujer a decidir sobre su cuerpo. Esta problemática es de gran importancia, debiéndose resaltar que, si bien la Ley de Amnistía considera se promuevan ante los gobiernos estatales leyes que despenalicen la práctica del aborto, el Gobierno Federal o su partido hasta la fecha de hoy no han promovido ninguna acción al respecto.

Por otra parte, en las posiciones expresadas por funcionarios gubernamentales, como en el caso de la titular de la Secretaría de Gobernación, no hay precisión sobre la población reclusa en centros penitenciarios, como tampoco de las fechas en que iniciaría y culminaría el proceso de liberación de los beneficiados por la medida (*Expansión*, 16 de diciembre 2019).

El examen negativo del contenido y perspectivas de la Ley no sólo se registró en el interior de la Cámara de Diputados, sino que se expresó en las consideraciones que su aprobación suscitó en especialistas de la materia como en organizaciones sociales que han impulsado una agenda social progresista (Reyes, 2020).

El encargado actual del Poder Ejecutivo actúa como un agente de propaganda, alterando los términos no sólo de la discusión política, sino el contenido mismo del proceso legislativo y del sentido de las leyes que su liderazgo ha impulsado; lo cual se revela con gran nitidez cuando, en circunstancias de agravamiento de la pandemia del SARS-Cov-19, presiona al Senado de la República para que actúe en condiciones difíciles para celebrar sesiones. Reviste su presión con razones no contenidas en la iniciativa de la Ley de Amnistía, afirmando que, la aprobación de ésta,

permitiría disminuir la población penitenciaria, reduciendo la propagación del virus (Televisa News, 2020).

El amago sobre la democracia y las formas en que ésta ha logrado sobrevivir —no sin dificultades y logros en riesgo permanente— se revelan en el proceso legislativo que condujo a la reforma del Artículo 35 de la Constitución Política.

### **El amago a la democracia en la reforma del Artículo 35 de la Constitución Política**

El Artículo 35 constitucional forma parte del capítulo IV de la Constitución Política integrado bajo el título de “Capítulo IV De los Ciudadanos Mexicanos”, el cual establece la calidad de la ciudadanía mexicana, postulando tanto los derechos como las obligaciones de los ciudadanos. Su contenido antecede al “Título Segundo Capítulo I De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno”, de fuertes implicaciones también para esta sección en lo que respecta a los derechos de participación política ciudadana.

Está conformado por los artículos 34 al 38, fijando también las condiciones o situaciones en que los derechos ciudadanos pueden ser suspendidos. Este capítulo tiene una gran importancia, entre otras razones, porque completa o incluye en la estructura constitucional la participación política de los derechos fundamentales de la Constitución política que provienen y se contienen desde el Artículo 1° al 9° de la carta magna, especialmente el 1°, 2°, 6°, 7° y 9° (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2020).

La reforma y adiciones que se aplicaron al texto del Artículo 35 se agrupan en lo que concierne a aspectos esenciales de las consultas populares y la convocatoria constitucional de revocación del mandato presidencial. Fue aprobada por la Cámara de Diputados con 329 votos en pro, 153 en contra y 2 abstenciones, el 14 de marzo de 2019. En la Cámara de Senadores sufrió profundos cambios y logró su aprobación con 98 votos en pro, 22 en contra y 1 abstención, el 15 de octubre de 2019.

Son estas modificaciones a las cuales hay que dedicar atención particular, por la capacidad de modificación de la Cámara de Senadores al cumplir su función revisora, en el cumplimiento de las facultades de un Congreso bicameral. El cambio a la iniciativa aprobada por la mayoría calificada de los diputados federales implicó una modificación a supuestos del proyecto original, que concordaba con los deseos presidenciales de aprovechar la ocasión de las Consultas Populares y de la Convocatoria de Revocación de Mandato, como medios, primero, de movilización política e ideoló-

gica de sus bases políticas y electorales; y segundo, como instrumento para intervenir en los procesos electorales federales de 2021, especialmente, convirtiéndose, si no es que ya lo es, en jefe de campaña de su partido.

La revocación de mandato tiene un profundo significado como llamado de los ciudadanos al cuerpo electoral, para que exprese desde una censura política hasta un final anticipado del mandato presidencial, como consecuencia de una actuación y resultados gubernamentales dañinos para el país.

Esta garantía de los derechos, participación e intervención de los ciudadanos con impacto en la actuación, decisiones y responsabilidad del poder político depositado en la figura del Jefe de Gobierno y Jefe de Estado, efectivamente, expresa un sentido y resultado plebiscitarios, condición política en la forma que se estableció en la Carta Magna, permitiéndole un sustento cabalmente legal y legítimo.

Es sobre estos términos que el anhelo presidencial expresado reiteradamente desde los inicios de su gobierno, continuados antes y después de la reforma constitucional que estamos analizando, fue frenado por los Senadores, quienes lograron alterar el proyecto personalista del actual presidente.

Después de los cambios introducidos en la minuta, ésta fue regresada a la Cámara de Diputados el jueves 17 de octubre de 2019, siendo aprobada en la Cámara de Diputados con 372 votos en pro y 75 en contra, el martes 5 de noviembre de 2019.

El régimen político, entendido como el ensamblado jurídico, institucional y valorativo es instaurado, aceptado y reconocido, para dar cauce legal, pacífico y ordenado a la lucha por el poder político; conducción del proceso político en el que se incorpora el procesamiento de las diferencias políticas, ideológicas y de intereses, características de una sociedad compleja y diversa (Loewenstein, 1981; Pasquino, 2004; Linz y Valenzuela, 1994; Bobbio, Mateucci y Pasquino, 2002).

Teóricos como Juan Linz subrayaron la “rigidez” del régimen presidencial, estructura proveniente del periodo fijo para el desempeño del cargo de jefe de gobierno en un régimen presidencial. Esta situación, siguiendo el razonamiento de Linz, puede conducir a una crisis política, cuando el descontento de una sociedad no logra cambios significativos en la conducción de los asuntos del Estado. Por el contrario, en un sistema parlamentario —con diferencias importantes de funcionamiento según se trate de los distintos tipos de sistemas— los cambios de gobierno son factibles sin que ello entrañe el riesgo de una crisis política,

o bien de un desgaste de la legitimidad ante la persistencia de las decisiones gubernamentales que suscitan el agudo encono político.

Los problemas derivados de la rigidez del sistema presidencial han sido tema constante del debate político: en toda democracia se presentan nuevos problemas y desafíos; en distintos sistemas políticos y sociedades se han realizado cambios institucionales, legales y operativos para ampliar las formas de participación política y dotar de mayor legitimidad a la autoridad política.

Para tener una mejor perspectiva del reciente cambio que se operó en el Artículo 35 constitucional, admitiendo la convocatoria de revocación de mandato, es necesario revisar la experiencia y aportes surgidos de la reforma política propuesta por el entonces presidente Felipe Calderón (Miranda y Corona, 2010; *El Economista*, 2012; Garita y otros, 2019; Ordaz, 2019). Los principales cambios aceptados por el Congreso consistieron en: la reelección consecutiva de legisladores federales, legislaturas locales, alcaldías y delegaciones; la iniciativa presidencial preferencial y la consulta ciudadana; así como la previsión constitucional para sustituir al presidente de la República en caso de ausencia absoluta, y el aumento en el número de votos para que un partido político conserve su registro, pasando de 2% a 3%.

Es sobre esa base que se planteó la reforma al Artículo 35 constitucional en la legislatura actual. La iniciativa aprobada por la Cámara de Diputados admitía una importante concesión política al Presidente de la República, al permitirle emplear la Consulta Ciudadana como la revocación de mandato como medio de intervención de una forma sostenida en el montaje de plebiscitos, movilizándolo a conveniencia en la fecha y motivo de la consulta. La revocación del mandato también se propuso que fuese convocada por el Presidente y que surtiera efecto en las campañas al fijar como su fecha de realización a la jornada electoral constitucional.

Estas pretensiones fueron anuladas por la Cámara de Senadores, modificando la propuesta de la Cámara de Diputados que dotaba al Presidente de la convocatoria revocatoria, así como al Congreso, es decir, a cualquier de las dos Cámaras si se reuniese en una de ellas un apoyo de 33% de sus integrantes, estableciendo el llamado de los ciudadanos al alcanzar 3% del listado nominal.

La intervención presidencial fuese directa o a través de su mayoría parlamentaria se suprimió y sólo los ciudadanos en el porcentaje antes citado, podrán convocar a la revocación de mandato. Así también la función de la

organización de este tipo de convocatorias se le otorgaba tanto al Congreso como al INE; la legislación sólo da al INE la autoridad para la convocatoria revocatoria, confinando a esta institución desde la emisión de cédulas mediante las cuales los ciudadanos recabarán el porcentaje requerido para formalizarla, hasta la emisión de los resultados. El tiempo es una variable importante de los procesos políticos, así los diputados reducían su valor para la voluntad presidencial a establecer que la revocación del mandato pudiese ocurrir en cualquier momento. La legislación actual establece que sólo procederá después de la mitad del mandato, es decir, a partir del 21 de diciembre de 2021.

Una prenda cronológicamente valiosa se retiró de las manos presidenciales, pues el proyecto original concedía que la revocación se instrumentase el mismo día de la jornada electoral, disponiendo la reforma aprobada finalmente, que deberán transcurrir noventa días posteriores a que se presente solicitud, calculando que esto sea en el primer trimestre de 2022. Finalmente, en forma sobresaliente, la iniciativa inicial no consideraba ningún porcentaje para dar por válida la consulta, mientras que la legislación vigente exige al menos 40% de participación de la lista nominal para un resultado de tanta trascendencia. Lo mismo en la omisión de la Cámara de Diputados al no prever que sucediera al revocarse el mandato al jefe del Ejecutivo, constando ahora que sería presidente del Congreso quien asumiera temporalmente el cargo presidencial y luego el Congreso nombraría a quien concluyera el periodo presidencial (Integralia, 2020).

Las enmiendas y frenos logrados a los propósitos presidenciales, si bien establecen nuevas condiciones en esta delicada cuestión, no son un blindaje completo para que el actual Presidente de la República, de contar con una mayoría parlamentaria a resultados de la elección federal del año 2021, no intente nuevamente incorporar a la Constitución Política sus diseños estratégicos de control político unipersonal. Muestra de lo anterior es su permanente asedio sobre las instituciones políticas durante el proceso antes descrito, conminando a que se fijasen las condiciones por él deseadas (*Expansión*, 14 de abril de 2020; *Forbes*, 20 de abril de 2020; *Alto Nivel México*, 19 de junio de 2019; Márquez, 17 de octubre de 2019).

## Conclusiones

En el tratamiento de los tres procesos legislativos expuesto en las páginas anteriores, hemos encontrado evidencia



sobre la estrategia y conducta de asedio del actual presidente de la República a la institucionalidad política de nuestro régimen político. Además de las tensiones políticas generadas por esta pauta, la estrategia presidencial agrega a su comportamiento distorsionar el sentido real de los problemas y acontecimientos políticos nacionales. La proyección de la política presidencial se dirige a cumplir varios propósitos estratégicos.

El primero, sostener una permanente propaganda política mediante la invocación de un enemigo político en constante acecho contra los programas o políticas del gobierno actual. La confrontación con ese supuesto rival, sea concebido en una persona, organización o institución, es un mecanismo de movilización ideológica incentivadora de los sectores políticos y sociales que sostuvieron la victoria electoral de 2018. Con esta agitación política permanente se propone no sólo conservar la cohesión ideológica de las bases sociales y políticas lopezobradoristas, sino estimular una movilización efectiva para las campañas electorales del mes de junio de 2021.

En los próximos comicios federales, será elegida la integración de la Cámara de Diputados federal y casi la mitad de los poderes ejecutivos locales, estando en juego 15 gubernaturas. El gobierno se juega toda su suerte política. Existe el riesgo de que pierda la mayoría absoluta, aunque menos probable; también hay condiciones para que la mayoría calificada de la cual ha disfrutado el partido del Presidente, se deshaga. Por esto la movilización ideológica promovida desde la silla presidencial es un recurso esencial para resistir el posible embate electoral surgido de los pésimos resultados gubernamentales tras el segundo año de la administración pública.

Un segundo objetivo de la perspectiva presidencial es someter a las instituciones, sean la Constitución Política, el Congreso federal o los organismos constitucionales autónomos. El propósito es anular la división de poderes, restringir o inclusive inhabilitar la regulación de la vida política confiada constitucionalmente a los organismos constitucionales. Blanco clave en la mira del Presidente de la República es el Instituto Nacional Electoral (INE).

La relación entre el Poder Ejecutivo, delimitándolo a la figura presidencial frente al Poder Legislativo, específicamente la Cámara de Diputados, se ha caracterizado en estos dos años de gobierno por la deformación de la realidad política por parte del Jefe del Ejecutivo, disponiendo en su baúl de viaje de una empecinada voluntad por tensar, desgastar y cuestionar a las instituciones políticas de las cuales es parte fundamental.

## Referencias

- Alto Nivel México (19 de junio de 2019). “AMLO dispuesto a cambiar fecha de consulta para revocación de mandato”. <<https://bit.ly/39rhWIX>>.
- Animal Político (14 de marzo de 2019). “Morena usa su mayoría y aprueba en San Lázaro reforma sobre revocación de mandato; es una trampa, acusa oposición”. <<https://bit.ly/33vqlh3>>.
- Animal Político (22 de septiembre de 2019). “Qué sí y qué no propone la Ley de Amnistía enviada por AMLO al Congreso”. <<https://bit.ly/37oYm3O>>.
- Bobbio, N., Mateucci, N. y Pasquino, G. (2002). *Diccionario de Política*. Madrid: Tecnos.
- Bracho González, T. y Zorrilla Fierro, M. (2015). “Perspectiva de un gran reto”. En Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, *Reforma educativa. Marco normativo* (15-38 y 25-26). Edición conmemorativa.
- Cámara de Diputados (agosto 2018-noviembre 2020). *Gaceta Parlamentaria*. <<http://gaceta.diputados.gob.mx/>>.
- Cámara de Diputados (18 de noviembre de 2019). LXIV Legislatura. Comunicación Social. Nota 3094. “Afirmar PAN, PRI, MC y PRD que proyectos de dictamen de leyes secundarias van en contra de la Constitución, la rectoría del Estado y el interés superior de la niñez”. <<https://bit.ly/2VpdvfC>>.
- Cámara de Senadores (2015). *Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Reforma Educativa. Marco normativo*. Edición conmemorativa. <<https://bit.ly/2Je6Oef>>.
- Cámara de Senadores (agosto 2018-noviembre 2020). *Gaceta Parlamentaria* <[https://www.senado.gob.mx/64/gaceta\\_del\\_senado](https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado)>.
- Cámara de Senadores (2020). *Sistema de Consulta Legislativa*. <<http://sil.gobernacion.gob.mx/Numeralia/Iniciativas/numiniciativas.php>>.
- Casar, M. A. (2013). “Quince años de gobiernos sin mayoría en el Congreso mexicano”. *Política y Gobierno*, XX(2), 219-234 y 234-263.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917). 413 pp.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2020). <<https://bit.ly/3lrroVe>>.
- Coparmex Nuevo León (22 de abril de 2020). Comunicado. “Ley de Amnistía genera una percepción generalizada de impunidad”. <<https://bit.ly/36nUMr7>>.
- El Economista* (8 de agosto de 2012). “Felipe Calderón promulga reforma política”. <<https://bit.ly/2JfzSC9>>.
- Deutsche (2019). “La reforma educativa de AMLO: ‘Pobre, mal escrita, y con fallas imperdonables’ ”. 3 de mayo. <<https://www.dw.com/es/la-reforma->

- educativa-de-amlo-pobre-mal-escrita-y-con-fallas-imperdonables/a-48588021>.
- El Universal* (8 de mayo de 2019). “Diputados avalan en lo general la reforma educativa”. <<https://bit.ly/33ujMes>>.
- El Universal* (21 de septiembre de 2019). “Justifica el PRI su voto en contra de la ‘Ley CNTE’”. <<https://bit.ly/3qgzfj2>>.
- Escamilla, A. y Becerra, P. J. (coords.) (2013). *El presidencialismo mexicano durante los gobiernos de la alternancia*. México: UAM-Iztapalapa/Miguel Ángel Porrúa Librero Editor.
- Escamilla, A. y Cuna, E. (2014). *El presidencialismo mexicano. ¿Qué ha cambiado?* México: UAM-Iztapalapa/Miguel Ángel Porrúa Librero Editor México.
- Expansión* (16 de diciembre de 2019). “Sánchez Cordero dice que Ley de Amnistía podría beneficiar a 6,200 personas”. <<https://bit.ly/3lob8o3>>.
- Expansión* (14 de abril de 2020). “AMLO insiste en realizar la revocación de mandato en 2021”. <<https://bit.ly/3oejFH4>>.
- Forbes* (20 de abril de 2020). “AMLO pide adelantar elección de revocación de mandato para 2021”. <<https://bit.ly/3moZGtC>>.
- García Soto, S. (28 de noviembre 2020). “Dos años de gobierno de AMLO”. *El Universal*, p. A11.
- Hope, A. (2019). “La Ley de Amnistía: la promesa y los problemas”. *El Universal*, 18 de septiembre. <<https://bit.ly/37qX7km>>.
- Integralia (2019). “Implicaciones: Revocación de Mandato y Consulta Popular”. <<https://bit.ly/33vr8lv>>.
- Lindero, S. (5 de octubre de 2019). “Ley de Amnistía de AMLO, esperanza falsa para mujeres condenadas por abortar”. <<https://bit.ly/39wEvCu>>.
- Linz, J. y Valenzuela, A. (eds.) (1994). *The Failure of Presidential Democracy* (vol. 1). JHU Press: Londres.
- Loewenstein, K. (1981). “La Constitución en vivo: teoría y práctica”. En Blondel, J. (ed.), *El Gobierno. Estudios comparados* (195-210). Madrid: Alianza Universidad.
- Magar, E. y Romero, V. (2008). “México: Reformas pese a un gobierno dividido”. *Revista de Ciencia Política*. Santiago de Chile, versión on-line, 28(1). <<http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X20080001000132008>>.
- Maldonado, A. y Rodríguez, R. (mayo de 2019). “Reforma al Artículo Tercero, ¿quién gana, quién pierde?”. *Nexos*. <<https://bit.ly/2JhctAe>>.
- Márquez, S. (17 de octubre de 2019). “Revocación de mandato: ¿El pueblo quita?”. *El Universal*. <<https://www.eluniversal.com.mx/opinion/solange-marquez/revocacion-de-mandato-el-pueblo-quita>>.
- Mejoredu (2020). *Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación. ¿Qué hacemos?* <<https://www.gob.mx/mejoredu/que-hacemos>>.
- Miranda, A. J. y Corona, L. A. (mayo-agosto de 2010). “Iniciativa de decreto sobre la propuesta de reforma política del presidente Felipe Calderón”. *Espiral*. Guadalajara, 16(48). <<https://bit.ly/3mqkP6B>>.
- Murayama, C. (1° de julio de 2019). “La captura del Congreso por Morena”. *Nexos*. <<https://www.nexos.com.mx/?p=43100>>.
- Nacif, B. (2004) “La nueva relación entre el presidente y el Congreso en México”. *Política y Gobierno*. México: CIDE, XL(1), primer semestre, 9-42.
- Nacif, B. (2005). *Para entender el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Nostra Ediciones.
- Ordaz, A. (2019). “Aprueban en el Senado revocación de mandato con modificaciones”. *Forbes*, 15 de octubre. <<https://www.forbes.com.mx/aprueban-en-el-senado-revocacion-de-mandato-con-modificaciones/>>.
- Ornelas, C. (11 de noviembre de 2020). “De maestros: tres concatenadas”. *Excélsior*. <<https://bit.ly/2VnU9aZ>>.
- Ortiz, L. (2018). “La propuesta de Amnistía de AMLO: algunas precisiones”. *Nexos*, 16 de mayo.
- Pasquino, G. (2004). *Sistemas políticos comparados*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo Libros/Bononiae Libris.
- Rendón, P. (30 de septiembre de 2019). “La encrucijada de la calidad educativa. Reformas educativas, los docentes y la calidad de la educación (2013-2019)”. <<https://bit.ly/37ld7od>>.
- Reyes, J. P. (23 de agosto de 2020). “Fracasa en su objetivo la Ley de Amnistía, bandera de campaña de AMLO”. *El Sol de México*. <<https://bit.ly/37m5oq2>>.
- Secretaría de Gobernación, *Diario Oficial de la Federación*, México. De agosto de 2018 a noviembre de 2020. <<https://www.dof.gob.mx/>>.
- Secretaría de Gobernación, Sistema de Información Legislativa, México. De agosto de 2018 a noviembre de 2020. <<http://sil.gobernacion.gob.mx>>.
- Senado de la República (2020). Secretaría General de Servicios Parlamentarios.
- Senado de la República, Minutas recibidas LXIV Legislatura. <<https://infosen.senado.gob.mx/infosen64/index.php?c=Legislatura64&a=minutas>>.
- Televisa News (15 de abril de 2020). “AMLO urge aprobar Ley de Amnistía por riesgo de coronavirus en cárceles El mandatario federal solicitó a los legisladores que aceleren el proceso de aprobación de la ley”. <<https://bit.ly/37oZlvq>>.

# El Senado de la República como contrapeso legislativo al Ejecutivo federal en la LXIV Legislatura

Adriana Báez Carlos\*

Mireya Santillán Cárdenas\*\*

Históricamente, el Senado de la República en México facilitó al Ejecutivo federal su relación con el Congreso. Tras décadas de autoritarismo en el que las dos cámaras legislativas jugaron un papel subordinado al Ejecutivo, durante la transición a la democracia se impulsaron una serie de reformas electorales que propusieron contrarrestar la centralización del poder y se ajustó la Ley Orgánica del Congreso para salvaguardar la pluralidad naciente. Los cambios fueron más profundos en la Cámara de Diputados; en el Senado se conservó un formato altamente mayoritario. Este artículo se pregunta: ¿cómo fue posible que, bajo el nuevo diseño institucional, en la LXIV Legislatura se invirtió la fuerza del partido gobernante en las cámaras legislativas y, de ser el principal apoyo del Ejecutivo, el Senado pasó a albergar a su único contrapeso legislativo? ¿Cuál fue la relación entre el Presidente y el Senado de la República en los dos primeros años de ejercicio de la LXIV Legislatura? ¿Hasta dónde tuvieron margen de maniobra el Ejecutivo Federal y los partidos de oposición en esta Cámara? ¿Tuvo el Senado de la República alguna posibilidad de incidir en las políticas públicas? Se avanza en la respuesta a estos cuestionamientos mediante la revisión de las facultades formales y políticas del Ejecutivo federal y del Senado de la República y con un análisis del proceso legislativo que, durante el primer bienio de la legislatura, siguieron las iniciativas que impulsaron la agenda del Ejecutivo federal en su paso por el Senado de la República.

## Introducción

Históricamente, el Senado de la República en México facilitó al Ejecutivo Federal su relación con el Congreso. Integrado al diseño institucional por la Constitución Política de 1824, se le abolió en 1857 por “conservador y aristocrático” (Weldon:

\* Doctora en Ciencia Política por la UNAM. Profesora de la FCPS de la UNAM e Investigadora Nacional Nivel I.

\*\* Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública. Analista en Integralia Consultores.

2002), pero el unicameralismo que le siguió impidió a los presidentes Benito Juárez (1858-1872) y Lerdo de Tejada (1872-1876) avanzar en varios de sus proyectos. En 1874, México regresó al bicameralismo con el propósito de poner un contrapeso al poder de la Cámara de Diputados. Durante los años del dominio político ejercido por un solo actor, el presidente Porfirio Díaz (1876-1880, 1884-1911) o un partido político (PNR-PRM-PRI 1929-1988), las dos cámaras del Congreso de la Unión actuaron como “oficinas de partes” (*rubber stamp*) (Polsby, 1975) de las iniciativas del Ejecutivo,

sin incidencia significativa en las políticas públicas (Weldon: 2002).

La transición a la democracia implicó ajustes a las normas electorales y del Congreso encaminadas a contrarrestar la concentración del poder, propiciando la pluralidad de la representación política (Becerra, Salazar y Woldenberg: 2000). La reversión del diseño mayoritario del Poder Legislativo, que favorece a pocos partidos, fue más profunda en la Cámara de Diputados. De integrarse exclusivamente por diputados “electos” mediante la fórmula mayoritaria, se pasó a una fórmula electoral mixta

que, a partir de 1986, estableció en 40% el componente proporcional del total de sus 500 integrantes (Becerra, Salazar y Woldenberg, 2000). En 1996 la Constitución fijó el tope a la sobrerrepresentación de los partidos políticos en esa Cámara en un máximo de ocho puntos porcentuales arriba de lo que obtuvieran en su votación nacional válida (Art. 54 CPEUM) y prohibió que un solo partido ocupara más de 300 de sus asientos (60%), para evitar que una sola fuerza política controlara la aprobación de reformas constitucionales.

Las legislaturas plurales, que entre 1997 y 2018 arrojaron gobiernos divididos, obligaron a ajustar también las normas del Congreso. La Ley Orgánica de 1999 (Béjar, 2001) sustituyó la dirección de las cámaras por una Mesa Directiva, antes ejercida por la Gran Comisión que presidía el partido mayoritario. En la Cámara de Diputados, ésta la encabezaría anualmente cada uno de los tres partidos políticos con mayor representación en el Pleno (LOCEUM, art. 17). Para procesar las diferencias, incentivar la cooperación y los acuerdos, se creó la Junta de Coordinación Política, integrada por los líderes de los grupos parlamentarios, que quedó a cargo de definir la agenda legislativa y dispuso la integración de comisiones ordinarias dictaminadoras en reflejo de la proporcionalidad de los partidos políticos en el Pleno.

En el Senado de la República, los cambios fueron menos profundos. Luego de algunos ajustes que buscaron escalear la renovación de los senadores para mantener a un grupo de legisladores expertos que apoyara a las nuevas legislaturas, en 1996 se definió integrar la Cámara que representa a los estados de la federación con tres representantes por entidad federativa, dos de los cuales provendrían del partido político que obtuviera la mayoría en la elección de su estado y uno del partido que se colocara en segundo lugar; la primera minoría, es decir, 75% de los asientos, se definirían por una fórmula mayoritaria binominal. Para propiciar la pluralidad, se dispuso que 32 senadores, 25% del total, se eligieran por la vía de la representación proporcional en una circunscripción plurinominal nacional. Todos los senadores tendrían un encargo por seis años. El ajuste en las normas internas de la Cámara Alta fue similar al de su colegisladora, pero mantuvo una mayor presencia del partido mayoritario en los mandos de su estructura. Bajo este diseño, ¿cómo fue posible que en la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión se invirtiera la fuerza del partido gobernante en las cámaras legislativas y, de ser su principal apoyo, el Senado pasara a albergar el único contrapeso al Ejecutivo federal en el Poder Legislati-

vo? ¿Cuál ha sido la relación entre el Presidente y el Senado de la República en los dos primeros años de ejercicio de la LXIV Legislatura? ¿Hasta dónde han tenido margen de maniobra el Ejecutivo federal y los partidos de oposición en esta Cámara? Este artículo se propone avanzar en la respuesta a estas interrogantes.

## Integración de la LXIV Legislatura

En las elecciones concurrentes de 2018, el candidato de la coalición electoral Juntos Haremos Historia, Andrés Manuel López Obrador, ganó la Presidencia de la República con 53.19% de la votación nacional, lo que le otorgó la legitimidad más alta alcanzada por un Ejecutivo federal desde el inicio de la transición democrática.

En la Cámara de Diputados, el partido de López Obrador, Morena, logró por la vía electoral 191 escaños (38.2%), y sus aliados de coalición, los partidos del Trabajo (PT), 61 asientos (12.2%), y Encuentro Social (PES, que no superó la barrera electoral de 3% de la votación nacional válida para conservar su registro), 56, esto es 11.2%.

De la coalición electoral opositora Por México al Frente, el Partido Acción Nacional (PAN) obtuvo 81 asientos (16.2%); Movimiento Ciudadano (MC), 27 (5.4%), y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), 21 (4.2%); en tanto que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Verde Ecologista de México (PVEM), de la coalición Todos por México, lograron 45 (9%) y 16 asientos (3.2%), de manera respectiva.

De haberse mantenido esa integración en la Cámara, México habría registrado un nuevo caso de gobierno dividido o, bajo la hipótesis de que Morena preservara la coalición que tuvo en la arena electoral, un gobierno con el respaldo de una mayoría de 61.6% en la Cámara baja, algo poco habitual en los sistemas presidenciales debido a que las coaliciones electorales no suelen sostenerse cuando se llega al gobierno y las alianzas legislativas suelen ser inestables (Mainwaring y Shugart, 2002).

En su campaña política, López Obrador anunció que impulsaría la Cuarta Transformación de México con una serie de acciones que requerirían el respaldo de las dos cámaras del Congreso y, en no pocos casos, el de al menos 17 de las 32 legislaturas locales<sup>1</sup>, aunque también prome-

<sup>1</sup> En 2018 Morena y sus acompañantes de coalición lograron la mayoría en los congresos de Baja California, Ciudad de México, Colima, Chiapas, Durango, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.

tió no intervenir en la toma de decisiones de los poderes Legislativo y Judicial. Su proyecto político, encaminado a desmontar las estructuras del neoliberalismo que comenzó a fincarse en México en 1982, contemplaba medidas como: ampliar la cobertura y el universo de los programas de bienestar social; cancelar la reforma educativa de 2012-13; bajar los sueldos de los altos funcionarios públicos; impulsar un plan de austeridad; cancelar los fideicomisos; descentralizar el gobierno federal; retirar el fuero al Presidente de la República; incluir a la corrupción, el fraude electoral, la compra de votos, el uso de recursos públicos con fines electorales y la falsificación de facturas para la evasión fiscal en el universo de delitos graves; reformar el Artículo 35 constitucional para mejorar la celebración de las consultas ciudadanas; crear la Guardia Nacional y liberar a los presos políticos, entre otras.

La agenda legislativa en las cámaras del Congreso de la Unión se define en la Junta de Coordinación Política (Jucopo), cuerpo que integran los coordinadores de los grupos parlamentarios. La agenda pasa por la Mesa Directiva —que canaliza las iniciativas a las comisiones ordinarias y programa los trabajos en el Pleno— y por las comisiones ordinarias, que dan forma y aprueban los dictámenes que se votan en las asambleas.

En su Artículo 17, la Ley Orgánica del Congreso establece que la Cámara de Diputados elegirá al presidente de su Mesa Directiva con el voto por cédula de las dos terceras partes de sus integrantes. En el primer año de la LXIV Legislatura de esta Cámara, se eligió a Porfirio Muñoz Ledo, de Morena.

Un subapartado del mismo artículo señala que “en ningún caso, la presidencia de la Mesa Directiva recaerá en el mismo año legislativo, en un diputado que pertenezca al grupo parlamentario que presida la Jucopo”; pero en otro diverso indica que presidirá la Junta de Coordinación Política el coordinador de aquel grupo parlamentario que por sí mismo cuente con mayoría absoluta en la Cámara.

Para que Morena ocupara ambos puestos en el primer año de la legislatura y la presidencia de la Jucopo a lo largo de la misma, los aliados de la coalición electoral ganadora hicieron un intercambio de diputados de manera que, al momento de la instalación de la legislatura, Morena pasó a tener 247 asientos (49.4%), 11.2 puntos porcentuales arriba de lo que constitucionalmente le correspondía, en tanto que el PT quedó con 29 (5.8%)<sup>2</sup> y 31 (6.2%) el PES. En

<sup>2</sup> Con este movimiento, el PT cedió al PRI la posición de la tercera fuerza política en la Cámara de Diputados, misma que intentaría recuperar

el proceso electoral, Morena habría prestado militantes a sus aliados para que completaran sus candidaturas y éstos regresaron a sus filas ya en la legislatura, para permitirle el control de los puntos estratégicos por los que transita la agenda legislativa.

Mediante esta “vuelta” a la norma constitucional, que algunos justifican argumentando que una vez electos los legisladores tienen derecho a cambiar de grupo parlamentario, desde el inicio de la legislatura el partido gobernante estuvo en posibilidad de avanzar prácticamente solo en la aprobación de leyes secundarias, las que requieren 51.1% de los votos, y con los partidos que le acompañaron en la coalición electoral, muy cerca de avanzar en reformas constitucionales. Juntos controlaban 61.4% de la Cámara baja, poco menos de 66.6% (334 escaños) requerido para reformar la Constitución. De votar unida la oposición, habría estado en la posibilidad de bloquear los ajustes a la Constitución y otras decisiones que requirieran una mayoría calificada. No obstante, al paso de la legislatura se observó que el PVEM y el PRI optarían por jugar a manera de bisagra, respaldando al partido gobernante y al Presidente de la República en varias iniciativas.

**Tabla I**  
**Variación en la integración de la Cámara de Diputados entre la toma de protesta de los legisladores electos y la instalación de la LXIV Legislatura**

Coalición electoral	Partido político	Resultados electorales			Instalación de LXIV Legislatura				
		MR	RP	Total	MR	RP	Total	%	
Juntos haremos historia	Morena	106	85	191	Morena	162	85	247	49.4
	PT	58	3	61	PT	26	3	29	5.8
	PES	56	0	56	PES	31	0	31	6.2
Por México al Frente	PAN	40	41	81	PAN	41	39	80	16
	MC	17	10	27	MC	17	11	28	5.6
	PRD	9	12	21	PRD	9	11	20	4

Continúa...

en 2020, fomentando el regreso de diputados a su bancada para obtener la presidencia de la Mesa Directiva en el tercer año de la legislatura. La maniobra finalmente no fue respaldada por el Ejecutivo federal y fracasó. <<https://www.jornada.com.mx/ultimas/politica/2020/08/31/rechaza-amlo-maniobras-para-pugnar-por-cargos-en-el-congreso-7631.html>>.

		Resultados electorales								
		Instalación de LXIV Legislatura								
Coalición electoral	Partido político	MR			RP			Total		
		MR	RP	Total	MR	RP	Total	%		
To- dos por Méxi- co	PRI	7	38	45	PRI	9	38	47	9.4	
	PVEM	5	11	16	PVEM	5	11	16	3.2	
	Panal	2	0	2	S/P	2	0	2	0.4	

Fuente: Elaboración propia con datos del INE, la Cámara de Diputados, Integralia Consultores y Buró Parlamentario.

En el Senado de la República la situación fue similar, pero ante reglas diferentes para integrar una Cámara menos numerosa y configurar su estructura, la estrategia cambió. En este caso, la Constitución no establece límite a la sobrerrepresentación de los partidos políticos, por lo que sólo deben superar la barrera de 3% del total de los votos válidos emitidos para tener derecho a asientos por representación proporcional.

La dirección de los cuerpos que controlan la agenda legislativa en el Senado de la República también se define de manera distinta. De acuerdo con el Artículo 62 de la Ley Orgánica del Congreso, el presidente de la Mesa Directiva es electo por mayoría absoluta de los senadores mediante un sistema de votación por cédula, y el Artículo 81 señala que presidirá la Junta de Coordinación Política por el término de la legislatura el coordinador del grupo parlamentario que, por sí mismo, cuente con mayoría absoluta del voto ponderado de la Jucopo, sin que se establezca incompatibilidad con el grupo que esté al frente de la Mesa Directiva.

En las elecciones de 2018, Morena obtuvo 55 escaños, 42.96% del Senado de la República; el PT, seis, 4.68%, y PES ocho, 6.25%. Para el inicio de la legislatura, uno de sus aliados, el Partido Encuentro Social, le transfirió tres senadores, con lo que el partido gobernante sumó 46.09%, quedando poco abajo de la mayoría absoluta. Con este movimiento, el PES sólo conservó 5 senadores (3.90%), el mínimo indispensable para formar un grupo parlamentario y obtener prerrogativas; en tanto que el PT mantuvo a sus 6 senadores (4.68%), uno arriba de los necesarios para integrarse en grupo. De nuevo, considerando sólo la posición del partido gobernante, en la relación Ejecutivo-Cámara de Senadores se habría configurado un nuevo gobierno dividido, pero el Presidente y su partido superaron esa condición con el

apoyo de los partidos que le acompañaron en la coalición electoral. Los ajustes iniciales en las bancadas permitieron que al arranque de la LXIV Legislatura, el senador morenista, Martí Batres Guadarrama, quedara al frente de la Mesa Directiva, y el coordinador del grupo parlamentario de Morena, Ricardo Monreal, encabezara la Jucopo. El Ejecutivo federal y su partido lograron así el dominio de la agenda en las dos cámaras legislativas. No obstante, en el Senado de la República enfrentarían una oposición que, si bien fragmentada tendría poca fuerza política, unida representaría un importante “bloque de contención” a las pretensiones de la mayoría gobernante, el único contrapeso legislativo a los proyectos del Presidente de la República<sup>3</sup>. La legislatura arrancó con la siguiente distribución de escaños en la oposición: PAN, 25 (17.96%); MC, siete (5.46%); PRD, seis (4.68%); PRI, 14 (10.93%); PVEM, cinco (3.9%), y sin partido, uno (0.78%). En suma, un holgado 45.28% de los votos que unidos formarían un veto efectivo a la agenda presidencial.

La integración de la legislatura tendría una característica adicional: sería la primera en la que la composición por género de sus miembros se acercaría a la igualdad en las dos cámaras del Congreso, resultado de la primera elección en la que rigió el principio de paridad en las candidaturas al legislativo que dispuso la Constitución en 2014.

## Relación Ejecutivo federal-Senado de la República

El sistema presidencial es, por diseño constitucional, un sistema de separación de poderes. “El supremo poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo en caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión [...]”, señala el artículo 49 constitucional. Bajo este diseño, para conducir el gobierno es necesario el consenso entre las ramas del Estado, o bien, que se configure su unidad por la vía política (Béjar y Báez, 2016).

<sup>3</sup> El “bloque de contención” lo integrarían los grupos parlamentarios del PAN, PRI, PRD y, eventualmente, MC en el Senado de la República. Al igual que en la Cámara de Diputados, el PVEM jugaría como bisagra de la coalición gobernante. <<https://www.pan.senado.gob.mx/2020/09/el-bloque-de-contencion-en-el-senado-ratifica-su-unidad-y-refrenda-su-compromiso-en-el-tercer-ano-de-la-legislatura/>>.

**Tabla 2**  
**Variación en la integración del Senado de la República entre la toma de protesta de los legisladores electos y la instalación de la LXIV Legislatura**

Coalición electoral	Resultados electorales				Instalación de LXIV legislatura				
	Partido	MR/PM	RP	Total	%	MR/PM	RP	Total	%
Juntos Haremos Historia	Morena	42	13	55	42.96	46	13	59	46.09
	PT	5	1	6	4.68	5	1	6	4.68
	PES	8	0	8	6.25	5	0	5	3.90
Por México al frente	PAN	2	6	23	17.96	19	6	25	19.53
	MC	5	2	7	5.46	5	2	7	5.46
	PRD	6	2	8	6.25	4	2	6	4.68
Todos por México	PRI	7	6	14	10.93	8	6	14	10.93
	PVEM	4	2	6	4.68	3	2	5	3.90
	Panal/SP	1	0	1	0.78	1	0	1	0.78

Fuente: Elaboración propia con datos del INE, la Cámara de Diputados, Integralia Consultores y Buró Parlamentario.

Ya en 1978, Jorge Carpizo (1978) advertía que la fuerza del Ejecutivo mexicano durante el denominado presidencialismo autoritario provenía de sus facultades formales (constitucionales) y de las “metaconstitucionales”, que Jeffrey Weldon (2002) explicó como la fuerza política que recibía de la posición de su partido en el Congreso (gobiernos unificados), de la unidad que éste mostraba en su comportamiento legislativo (disciplina) y del reconocimiento del Presidente como líder del partido político gobernante.

En el apartado anterior revisamos la fuerza política de Morena y la de sus aliados en las dos cámaras del Congreso de la Unión al inicio de la LXIV Legislatura, misma que registró algunos ajustes en los primeros dos años de su ejercicio y que mejoraron el control del bloque gobernante sobre la agenda legislativa<sup>4</sup>. Aunque los análisis de la relación Ejecutivo-Legislativo en los sistemas presidenciales suelen valorar la fuerza y el comportamiento del partido gobernante en el Congreso, en la legislatura que aquí se estudia se considera también a los grupos parlamentarios

<sup>4</sup> De acuerdo con Integralia, al cierre del primer año de ejercicio de la legislatura, en la Cámara de Diputados todos los grupos parlamentarios habían registrado ajustes y Morena controlaba ya 259 asientos, el PT se había quedado con 28 y el PES con 29, el PRD con 11, el MC con 26, el PRI con 47, PVEM con 11, NA con 2 y SP con 8. El Senado registró menos variaciones, siendo el PRD el partido con mayor fuga de legisladores, para quedar en 4, mientras que los de MC pasaron a 8, los de PVEM aumentaron 7 y sin grupo a 3. Nuevos ajustes se registraron en el segundo año.

de los partidos políticos que, junto con Morena, integraron la coalición electoral Juntos Haremos Historia, como parte de la fuerza política del Ejecutivo en el Congreso, debido a que el Presidente y su partido establecieron con ellos una alianza duradera en la legislatura. Es probable que esta opción, y no la de formar un Gobierno de coalición, como el previsto en el Artículo 76 de la Constitución Política, fuera elegida por el Presidente debido a que no logró el pleno control del Senado de la República, Cámara facultada para ratificar el gabinete en esos casos; o quizá porque los partidos que acompañaron a Morena en la coalición electoral no representan una opción política diferente en realidad. En este contexto, ¿qué puntos de veto presentó el Senado de la República en su relación con el Ejecutivo federal?

¿Tuvo alguna capacidad de incidir en las políticas públicas impulsadas por la Presidencia del país? Para abordar este cuestionamiento, en el siguiente apartado se revisarán las facultades legislativas que otorga la Constitución a ambos actores.

### **Facultades legislativas del Ejecutivo**

Contra lo que se creyó por décadas, durante los gobiernos divididos que registró México a partir de 1997, quedó evidenciado que las facultades legislativas formales del Ejecutivo mexicano no eran la fuente de su fortaleza (Weldon, 2002; Casar, 2013).

Desde que se promulgó la Constitución de 1917, el Presidente de la República cuenta con la facultad de iniciar leyes (Artículo 71 CPEUM), con la exclusividad de iniciar la Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos (Artículo 74 CPEUM), y con un veto que sólo pueden superar dos terceras partes de las dos cámaras del Congreso, pero que es débil debido a su carácter total (Artículo 72 CPEUM), pues permite al Presidente avanzar sólo si el Legislativo acepta por completo sus observaciones a un decreto. Es decir, el Ejecutivo no puede promulgar sólo las partes de los decretos con las que esté de acuerdo (veto parcial). Su veto no procede para las resoluciones del Congreso o alguna de sus cámaras cuando ejercen funciones de cuerpo electoral o de jurado, ni cuando la Cámara de Diputados declara que debe procesarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales. Tampoco aplica a la convocatoria a sesiones extraordinarias que expide la Comisión Permanente del Congreso, y es vago si procede o no contra el presupuesto<sup>5</sup>.

En México, el veto de bolsillo está prohibido (Artículo 72 CPEUM) y el Ejecutivo carece de facultades de decreto. Para aumentar su poder sobre la agenda legislativa, en 2012 se le otorgó la facultad de presentar dos iniciativas preferentes al inicio de cada periodo ordinario de sesiones (Artículo 71 CPEUM), que no aplican a proyectos de reforma constitucional.

Pese a ello, el respaldo político con el que cuenta el presidente López Obrador en las dos cámaras legislativas hace innecesario que recurra a alguno de los instrumentos que le otorga la Constitución para avanzar en la agenda legislativa. Es por ello que en los primeros dos años de ejercicio de la LIX Legislatura, el Ejecutivo no necesitó hacer uso de iniciativas preferentes ni recurrir al veto.

### El Senado en el proceso legislativo

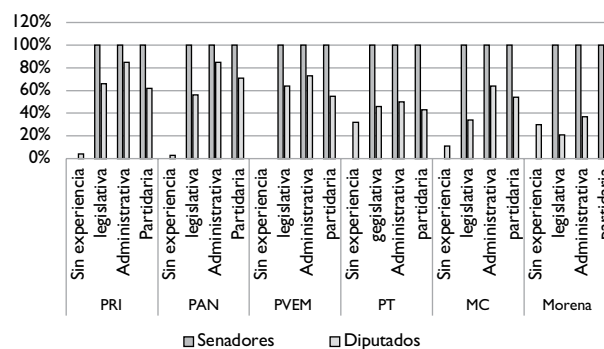
El Congreso de la Unión se conforma de dos cámaras legislativas, una que representa a la nación y que se integra por 500 diputados, y la otra a las entidades federativas y se compone por 128 senadores. Las fórmulas de elección para su integración se revisaron en el primer apartado. Los

<sup>5</sup> Durante mucho tiempo prevaleció la interpretación de que el veto del Ejecutivo no procedía contra el Presupuesto por ser facultad exclusiva de una sola cámara legislativa, pero en 2004 el entonces presidente Vicente Fox interpuso una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia que le resultó favorable. En los ajustes posteriores a la Constitución, continúa sin señalarse de manera expresa si procede o no en este caso (Casar, 2013).

requisitos para ser elegible en cada una de las cámaras difieren sólo en la edad—21 años cumplidos para ser diputado y 25 para ser senador—, siguiendo el modelo estadounidense que considera mayor la responsabilidad del Senado y eleva el perfil de un senador.

En México, el perfil de los senadores suele ser más profesional que el de los diputados. De acuerdo con un reporte de Buró Parlamentario (2019), la LXIV Legislatura presentó el mayor porcentaje de diputados sin experiencia política ni técnica en los últimos 20 años. La siguiente gráfica muestra que, en cambio, los senadores cuentan con un perfil profesional y político más sólido, tanto por su nivel de estudios<sup>6</sup> como por sus antecedentes legislativos, administrativos y partidistas. Ello fortalece el contrapeso del Senado de la República al Ejecutivo federal en la LXIV Legislatura.

**Gráfica I**  
Perfil de diputados y senadores LXIV Legislatura



Fuente: Elaboración propia con datos de Buró Parlamentario.

Pese a estas diferencias, el bicameralismo mexicano tiene un carácter simétrico, otorgando igualdad de facultades a las dos cámaras (Artículo 72) para intervenir en el proceso legislativo, con excepción de los casos que tocan temas de facultad exclusiva de alguna de ellas.

La Constitución establece que las iniciativas pueden presentarse, indistintamente, en cualquiera de las cámaras. Una vez que se aprueban en la Cámara de origen pasan a la colegisladora, y si se les aprueba en ésta pasan al Ejecutivo

<sup>6</sup> De acuerdo con los datos que publica el Sistema de Información Legislativa, la mitad de los senadores cuenta con licenciatura terminada, 25% con maestría y 18.3% con doctorado; en tanto que sólo 4.9% tiene por mayor nivel de estudios la preparatoria y 2.5% tiene estudios técnicos. Del restante 4.9% no hay información sobre grado de estudios.



para su promulgación, en el caso de las leyes secundarias; o si son proyectos de reformas constitucionales, se turnan a las legislaturas locales para buscar el apoyo de al menos 50.0% de éstas (17 legislaturas locales), conseguido lo cual el Ejecutivo las publica en el *Diario Oficial de la Federación*.

No obstante, el Artículo 72 de la Constitución señala que, si algún proyecto de ley o decreto es desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquella hizo. Si al examinarse de nuevo se aprueba por la mayoría absoluta, volverá a la cámara que lo desechó, la que lo tomará de nuevo en consideración y, si lo aprueba por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para su promulgación, pero si lo reprueba no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones.

En otro escenario, si un proyecto de ley o decreto es desechado en parte, modificado o adicionado por la cámara revisora, la nueva discusión de la cámara de su origen versará sólo sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones. Si éstas son aprobadas por la mayoría absoluta de la cámara de origen, pasa todo el proyecto al Ejecutivo; si las adiciones o reformas hechas por la cámara revisora son reprobadas por la mayoría de la cámara de su origen, vuelven a aquella para que tome en consideración las razones de ésta y, si por mayoría absoluta de votos desechan en esa segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas cámaras, se pasa al Ejecutivo para su promulgación. Sólo si la cámara revisora insistiese, por mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones, a menos que ambas cámaras acuerden por mayoría absoluta que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados y que se reserven las adiciones o reformas para revisión en sesiones siguientes. Esto es, en la relación entre cámaras puede aplicar un veto parcial (Artículo 72 CPEUM).

Así, la relación Ejecutivo Federal-Senado de la República en el proceso legislativo en México transita por tres vías: cuando es cámara de origen de las iniciativas que tocan temas de la agenda legislativa del Ejecutivo; cuando funge como cámara revisora de minutas enviadas por la Cámara de Diputados; cuando cumple con el desarrollo de sus facultades legislativas exclusivas.

Con respecto a estas últimas, en su Artículo 76 la Constitución Política señala que son facultades exclusivas del Senado de la República, entre otras: aprobar los trata-

dos internacionales que suscriba el Ejecutivo, ratificar los nombramientos del secretario de Relaciones Exteriores, de los embajadores y cónsules generales, de los integrantes de los órganos colegiados encargados de las telecomunicaciones, energía, competencia económica; designar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de entre la terna que someta a su consideración el Presidente, nombrar a los comisionados del organismo garante del derecho a la información y al Fiscal General de la República.

## **Relación Ejecutivo-Senado durante el primer bienio de la LXIV Legislatura**

### ***Relación entre cámaras legislativas***

#### *El Senado como cámara de origen*

En los primeros dos años de ejercicio de la LXIV Legislatura, el Senado de la República recibió un total de dos mil 921 iniciativas, de las cuales sólo cuatro fueron presentadas por el Presidente de la República y, al concluir julio de 2020, sólo una de ellas (que reformó diversas disposiciones de la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y la Fuerza Aérea) fue aprobada, con lo que la tasa de aprobación de las iniciativas del Ejecutivo en la cámara se ubicaba en 25%. Las restantes tres: la relativa a eliminar el fuero del Presidente de la República, otra que propuso sancionar a quien incite a la discriminación racial, y una más que buscaba fortalecer al Poder Judicial Federal a través de la carrera judicial, continuaban sin lograr el respaldo político suficiente.

En el mismo periodo, la Cámara de Diputados recibió 18 iniciativas del Ejecutivo Federal, 13 de las cuales, esto es 72%, habían sido aprobadas al término del segundo año de la legislatura, mientras que tres permanecían sin resolverse y 2 habían sido desechadas.

Considerando la correlación de fuerzas políticas y el perfil de los legisladores en ambas cámaras, el presidente López Obrador eligió a la Cámara baja para impulsar su agenda legislativa, pues desde ella podría controlar fácilmente las piezas finales que aprobara el Congreso.

Frente a un total de dos mil 921 iniciativas presentadas en el Senado, 17.7 en promedio por senador, y cuatro mil 622 en la Cámara de Diputados, 9.2 en promedio por diputado, las iniciativas del Ejecutivo federal apenas representaban 0.13% de las recibidas en la Cámara alta y 0.38% en la Cámara baja. En el Senado de la República se trató del menor nivel de iniciativas presentadas por un Ejecutivo

federal en el primer bienio de su administración desde 2000, año en que se registró la primera alternancia de partidos políticos en la Presidencia de la República.

El fenómeno se acompañó de un nuevo pronunciamiento en el aumento de las iniciativas presentadas por los legisladores en general, lo que puede explicarse debido a que los integrantes de la LXIV Legislatura serían los primeros en tener oportunidad de postularse a una reelección consecutiva que estuvo prohibida desde 1932. Presentar

iniciativas se convirtió en una práctica con la cual los legisladores tratan de visibilizarse desde que las contiendas electorales se volvieron competitivas. El pronunciamiento en el aumento en el número de iniciativas presentadas por legislador en el Congreso puede asociarse, además, a la eliminación, en esta legislatura, de las partidas presupuestales que se distribuían anualmente entre los legisladores para favorecer a sus distritos electorales (moches) (Ugalde y Mata, 2020).

<b>Tabla 3</b> <b>Iniciativas presentadas en primeros bienios de las LVIII, LX, LXII y LIV legislaturas del Senado de la República (2000-2020)</b>				
	<i>LVIII Legislatura (2000-2002) Vicente Fox Quesada</i>	<i>LX Legislatura (2006-2008) Felipe Calderón Hinojosa</i>	<i>LXII (2012-2014) Enrique Peña Nieto</i>	<i>LXIV-LXV (2018-2020) Andrés Manuel López Obrador</i>
Ejecutivo	13 (9 aprobadas)	17 (4 aprobadas)	25 (14 aprobadas)	4 (1 aprobada)
Otros	2010	833	1210	2917
Total	223	850	1235	2921

Fuente: Elaboración propia con información del Sistema de Información Legislativa (SIL).

Por el promovente que tuvieron las iniciativas recibidas en las dos cámaras legislativas, podría concluirse que el Presidente de la República dejó de ser el Gran Legislador que le caracterizó durante el presidencialismo autoritario mexicano; no obstante, contrastando su agenda legislativa con las iniciativas presentadas por el partido gobernante, se aprecia que el presidente López Obrador delegó esa función en los legisladores de su partido, encontrando así la manera de “cumplir” su promesa de “no intervenir en la toma de decisiones de los poderes legislativos”.

En un estilo similar al que se registra en Estados Unidos, en la presente administración el Ejecutivo envía, desde sus cotidianas conferencias de prensa matutinas, señales al Congreso sobre el sentido que desea en las leyes que tocan los temas de su agenda.

La Tabla 5 muestra a los promoventes de las iniciativas de ley o decreto presentadas en el Senado de la República en el primer bienio de la LXIV Legislatura y la trayectoria que en ese lapso siguió su proceso en esta asamblea. Destacan los legisladores del gobernante Morena como los principales presentadores de proyectos (764) y su grupo como el que más iniciativas vio aprobarse en el Senado (68); no obstante, en segundo, tercero y cuarto lugar se ubican

los senadores de la oposición: el PAN, con 652 iniciativas presentadas y 66 aprobadas; el PRI con 365 iniciativas presentadas y 18 aprobadas, y el PRD con 431 proyectos y 17 aprobados, lo que indica que, si bien la oposición no tiene el control de la agenda legislativa, sí cuenta con suficiente fuerza para incidir en algunas políticas públicas.

<b>Tabla 4</b> <b>Trayectoria de iniciativas en la LXIV Legislatura del Senado, septiembre 2018-31 julio 2020</b>				
<i>Promovente</i>	<i>Presentadas</i>	<i>Aprobadas</i>	<i>Tasa de aprobación</i>	<i>Desechadas</i>
Poder Ejecutivo	4	1	0.25	0
Morena	764	68	0.09	31
PT	174	4	0.02	8
PES	47	2	0.04	3
Morena y aliados	5	2	0.40	0
Morena con oposición	17	2	0.12	1
PAN	652	66	0.10	12

Continúa...

Promovente	Presentadas	Aprobadas	Tasa de aprobación	Desechadas
MC	262	8	0.03	4
PRD	431	17	0.04	9
PRI	365	18	0.05	3
PVEM	98	9	0.09	3
Sin Partido	4	0	0.00	0
Oposición	10	3	0.30	0
Oposición y aliados	3	0	0.00	0
Todos los GP	4	4	1.00	0
Congresos locales	74	1	0.01	3
Comisiones y Mesa Directiva	4	2	0.67	0
Ciudadanos	3	0	0.00	0
<i>Total</i>	<i>2921</i>	<i>207</i>	<i>0.07</i>	<i>77</i>

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa.

### El Senado como cámara revisora

El proceso legislativo que siguieron las iniciativas con las cuales se puso en marcha la agenda presidencial se sintetiza en la Tabla 5, misma que fue elaborada con información de la *Gaceta Parlamentaria del Senado de la República*. La tabla revela con claridad que de los 25 temas referidos (se desagregan las reformas a leyes secundarias en materia educativa y para la puesta en marcha del T-MEC), sólo cinco, esto es, 20.8%, fueron presentados directamente por el Presidente de la República, en tanto que los 20 restantes fueron impulsados por Morena como único grupo parlamentario (15 casos, 75%) o con el apoyo de otros grupos (cinco

casos, 25%). Siete de las iniciativas requirieron reformas constitucionales y de ellas cinco se presentaron en Cámara de Diputados como asamblea de origen, logrando concluir exitosamente su proceso. A su paso por el Senado, dos de estas iniciativas fueron aprobadas por unanimidad, pero luego de una fuerte deliberación que implicó ajustes en los dictámenes para incluir exigencias de la oposición –como en el caso de la definición del mando de la Guardia Nacional–, en tanto que el resto se aprobó, aunque en varios casos con enmiendas y en medio de votaciones reñidas o con un alto grado de abstenciones.

En el mismo periodo, el Senado de la República sólo fue cámara de origen de dos de las iniciativas que impulsaron la agenda del Ejecutivo Federal y que implicaron reformas a la Constitución, por lo que requerían mayorías calificadas: la relativa a la eliminación del fuero del Presidente de la República, que no logró el consenso de las dos cámaras legislativas; y la que amplió los delitos que implican prisión preventiva, que concluyó exitosamente su proceso, pero en el Senado pasó en medio de una votación controvertida.

Un patrón similar siguieron las iniciativas que sólo implicaron cambios en leyes secundarias y que requirieron el respaldo de mayorías absolutas. Trece se iniciaron en la Cámara de Diputados. De ellas, 12 concluyeron de manera exitosa su proceso legislativo, pero en medio de votaciones controvertidas o con alto abstencionismo, y sólo una, la que propuso recortar en 50% del financiamiento a los partidos políticos, fue desecheda en la Cámara de origen.

El Senado fue Cámara de origen de cinco iniciativas que impulsaron la agenda presidencial y que implicaban cambios a leyes secundarias. De ellas, tres fueron aprobadas en controvertidas votaciones y dos continúan en comisiones de esta Cámara sin lograr su dictaminación.

Tabla 5 Origen, alcance y ruta de las iniciativas que impulsaron la agenda presidencial, primer bienio, LXIV Legislatura			
Proyecto de decreto	Promovente principal	Relación entre cámaras	Votación
Ley de Amnistía * Ley secundaria	Ejecutivo Federal	C. Origen: Diputados C. Revisora: Senado	Controvertida Sin enmiendas DOF 22/04/20
Reforma art. 108 y 111 de la Constitución política en materia de fuero * Reforma constitucional	Ejecutivo Federal	C. Origen: Senado C. Revisora: Diputados	Devuelta a Senado de la República No aprobada

Continúa...

Proyecto de decreto	Promovente principal	Relación entre cámaras	Votación
Adiciona el artículo 4to de la constitución, en <i>materia de bienestar</i> * Reforma constitucional	Ejecutivo Federal	C. Origen: Diputados C. Revisora: Senado	Unanimidad Sin enmiendas DOF 08/05/20
Reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política en materia de <i>Consulta Popular y Revocación de Mandato</i> * Reforma Constitucional	Morena	C. Origen: Diputados C. Revisora: Senado	Controvertida Enmiendas DOF 20/12/19
Reforma artículo 28 de la Constitución, en materia de <i>condonación de impuestos</i> * Reforma constitucional	Ejecutivo federal	C. Origen: Diputados C. Revisora: Senado	Unanimidad Enmiendas Abstenciones DOF 06/03/20
Reforma, adiciona y deroga disposiciones de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, de la Ley de Seguridad Nacional, del Código Nacional de Procedimientos Penales, del Código Fiscal de la Federación y del Código Penal Federal, en <i>materia de facturación falsa</i> . * Ley secundaria	Morena	C. Origen: Senado C. Revisora: Diputados	Controvertida Sin enmiendas DOF 08/11/19
Reforma diversas disposiciones de la Constitución Política, crea la <i>Guardia Nacional</i> * Reforma constitucional	Morena	C. Origen: Diputados C. Revisora: Senado	Unanimidad Sin enmiendas DOF 26/03/19
Reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de los artículos 3, 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en <i>materia educativa</i> . * Reforma constitucional	Ejecutivo federal	C. Origen: Diputados C. Revisora: Senado	Controvertida Sin enmiendas DOF 15/05/19
Reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la <i>Ley Federal del Trabajo</i> , de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley Federal de Defensoría Pública, de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y de la Ley del Seguro Social * Leyes secundarias	Morena	C. Origen: Diputados C. Revisora: Senado	Unanimidad Sin enmiendas DOF 01/05/19
Que expide la <i>Ley de Austeridad Republicana</i> * Ley secundaria	Morena	C. Origen: Diputados C. Revisora: Senado	Unanimidad Con enmiendas Abstenciones DOF 09/11/19
Reforma y adiciona la <i>Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos</i> . * Ley secundaria	Morena PAN PRI PES PT MC PRD PVEM	C. Origen: Diputados C. Revisora: Senado	Controvertida Sin enmiendas DOF 12/04/19
Reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Salud y de la Ley de los <i>Institutos Nacionales de Salud</i> * Ley secundaria	Morena	C. Origen: Diputados C. Revisora: Senado	Controvertida Sin enmiendas DOF 29/11/19
Reforma el artículo 19 de la Constitución Política, en materia de <i>prisión preventiva</i> * Reforma constitucional	Morena	C. Origen: Senado C. Revisora: Diputados	Controvertida Sin enmiendas DOF 12/04/19
Reformas al Código Nacional de Procedimientos Penales; a la Ley General en Materia de Delitos Electorales, la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas y otras * Leyes secundarias sobre <i>prisión preventiva</i>	Morena	C. Origen: Senado C. Revisora: Diputados	Controvertida Sin enmiendas Pendiente el 20/10/20
Expide la Ley General de Educación y abroga la Ley General de la Infraestructura Física Educativa * Ley secundaria de la <i>reforma educativa</i>	PES PRD MC Morena	C. Origen: Diputados C. Revisora: Senado	Controvertida Sin enmiendas DOF 30/09/19

Continúa...

Proyecto de decreto	Promoviente principal	Relación entre cámaras	Votación
Expide la Ley General del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros * Ley secundaria de la <i>reforma educativa</i>	PVEM PES Morena	C. Origen: Diputados C. Revisora: Senado	Controvertida Sin enmiendas DOF 30/09/19
Expide la Ley Reglamentaria del Artículo 3o. de la Constitución Política * Ley secundaria de la <i>reforma educativa</i>	PVEM PES Morena	C. Origen: Diputados C. Revisora: Senado	Controvertida Sin enmiendas DOF 30/09/19
Reformas para endurecer las penas por cometer el delito de encubrimiento * Ley secundaria	Morena	C. Origen: Senado C. Revisora: Diputados	Pendiente en comisiones de Cámara de origen el 04/10/18
Reformas para precisar los supuestos bajo los cuales se actualiza la flagrancia * Ley secundaria	Morena	C. Origen: Senado C. Revisora: Diputados	Pendiente en comisiones de Cámara de origen el 25/10/18
Expide la Ley de Fomento a la Confianza Ciudadana * Ley secundaria	Morena	C. Origen: Senado C. Revisora: Diputados	Controvertida Sin enmiendas DOF 20/01/20
Reforma diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público, para crear el Instituto para Devolver al Pueblo lo Robado * Ley secundaria	Morena	C. Origen: Diputados C. Revisora: Senado	Controvertida Sin enmiendas DOF 22/01/20
Reformas para reducir el financiamiento público de los partidos políticos * Ley secundaria	Morena	C. Origen: Diputados C. Revisora: Senado	Desechado en Cámara de Diputados el 12/12/19
Expide la Ley Federal de Protección a la Propiedad Industrial en materia de protección a la innovación industrial * Ley secundaria para la entrada en vigor del T-MEC	Morena	C. Origen: Diputados C. Revisora: Senado	Sólo un voto en contra Sin enmiendas DOF 20/01/20
Reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal de Derecho de Autor * Ley secundaria para la entrada en vigor del T-MEC	Morena	C. Origen: Diputados C. Revisora: Senado	Sólo un voto en contra Sin enmiendas DOF 20/01/20
Reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Penal Federal en materia de delitos contra la propiedad intelectual * Ley secundaria para la entrada en vigor del T-MEC	Morena	C. Origen: Diputados C. Revisora: Senado	Sólo un voto en contra Sin enmiendas DOF 20/01/20

Fuente: Elaboración propia con información de la *Gaceta Parlamentaria del Senado de la República* y el Sistema de Información Legislativa.

Un análisis de las votaciones que registró el Senado de la República en torno a las iniciativas que promovieron la agenda del Ejecutivo federal y el grado de cohesión que en ellas registraron los partidos nos permite observar que el PAN fue el principal opositor de estas iniciativas al votar todo el Grupo Parlamentario en contra de ellas en siete ocasiones, registrar votaciones divididas en 10 casos y optando por abstenerse en otras dos.

El PRI, en cambio, optó por ausentarse en cinco votaciones y se manifestó en contra en otra. En todos los casos, su comportamiento fue uniforme. Gobiernos del PAN y el PRI encabezaron las administraciones que pusieron en marcha el neoliberalismo en México; por ello, su pasado

fue también el principal objetivo contra el cual se dirigieron las iniciativas y discursos del Presidente de la República. El PRD, del cual se desprendió Morena en 2014, apoyó casi en todas las ocasiones, optando por ausentarse sólo en dos casos. En ninguno mostró una abierta oposición, en tanto que MC y el PVEM votaron en favor en casi todas las iniciativas, oponiéndose MC sólo en una. En suma, la oposición tuvo comportamientos diversos, lo que redujo su poder de negociación.

Los partidos del bloque gobernante, en cambio, respaldaron casi siempre estas iniciativas. El PT se dividió en una ocasión, pero Morena y el PES las respaldaron en todos los casos.

Calculando el Índice Rice<sup>7</sup>, que mide el grado de cohesión en los grupos parlamentarios, se observa que el PES tuvo una cohesión absoluta (100) en las votaciones de las iniciativas que tocaron los temas de la agenda presidencial, seguido de Morena con un Índice Rice de 99.3, el PT con 98.33, el PVEM con 96.95, el PRI con 92.36 y el PAN se ubicó en el nivel más bajo, con 89.73.

### El Senado en el ejercicio de sus facultades exclusivas

El 18 de junio de 2019, el Senado de la República aprobó con 114 votos a favor, cinco en contra y tres abstenciones, el Tratado Comercial entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), que sustituyó al antiguo Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Integrantes del PAN, MC y PRD cuestionaron el acuerdo y el momento de

su ratificación, por el nivel de tensión que enfrentaban las relaciones bilaterales a raíz de la decisión del presidente de Estados Unidos, Donald J. Trump, de aumentar los aranceles a los productos procedentes de México hasta que disminuyeran los flujos migratorios de Centroamérica a ese país. La Tabla 6 muestra que los ajustes a las cinco leyes secundarias que acompañarían la puesta en marcha del acuerdo, registraron un amplio respaldo en su votación.

El comportamiento del Senado de la República en otros procesos que le correspondió atender como parte de sus facultades exclusivas no fue tan terso en todos los casos. La Tabla 7 sintetiza los nombramientos ratificados en el periodo señalado y el tipo de votaciones en que lograron su aprobación. Entendemos por votaciones divididas aquellas en las que se rompe la unidad interior de los grupos parlamentarios; controvertidas a aquellas que dividen a los partidos políticos; y divididas y controvertidas las que registran ambos fenómenos.

Nombramientos	Aprobados	Votaciones			
		Unánimes	Divididas	Controvertidas	Divididas y controvertidas
Funcionarios superiores	10	10	0	0	0
Personal diplomático	48	48	0	0	0
Órganos autónomos y reguladores*	23	15	1	2	5
Grados militares y navales	849	849	0	0	0
Ministros/magistrados	20	2	16	1	1
Total	950	924	17	3	6

Fuente: Elaboración propia con información de la página del Senado de la República y del Sistema de Información Legislativa (SIL).

\* El Artículo 243 del Reglamento del Senado, la aprobación o ratificación de nombramientos en el Senado se hace por votación nominal de la mayoría absoluta de los senadores presentes en la sesión, salvo disposición expresa en que se exija una mayoría calificada.

Dentro de los nombramientos aprobados, destaca la votación controvertida para los procesos de designación de la titular de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), María del Rosario Piedra Ibarra, y del titular de la Fiscalía General de la República (FGR), Alejandro Gertz Manero. El nombramiento de la titular de la CNDH se logró hasta la tercera votación por cédula, para el nombramiento

del titular de la FGR, un senador independiente y el Grupo Parlamentario del PAN –conformado por 20 senadores en ese momento– votaron en contra, bajo el argumento de que las personas que integraban la terna no garantizaban la independencia y autonomía de la Fiscalía<sup>8</sup>.

Por otro lado, el pleno del Senado desechó en cinco ocasiones las propuestas del Ejecutivo para nombramientos de integrantes de órganos reguladores y de magistrados. En dos ocasiones seguidas se rechazaron cuatro ternas envia-

<sup>7</sup> El Índice Rice es el resultado de la diferencia entre el porcentaje de votos a favor y el de votos en contra por grupo parlamentario. Los valores que se acercan a 100 son los más unidos; los que se acercan a 0, los más divididos.

<sup>8</sup> <<https://politico.mx/minuta-politica/minuta-politica-congreso/senado-sesionar%C3%A1-por-nombramiento-de-fiscal-general/>>.

das por el Ejecutivo para la elección de cuatro integrantes de la Comisión Reguladora de Energía (CRE). Tampoco se reunió la votación requerida de las dos terceras partes para la elección de un miembro independiente del Comité Técnico del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, y de un consejero independiente del Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos. Asimismo, el Pleno del Senado aprobó devolver al Ejecutivo la propuesta para la elección de tres magistrados de la Tercera Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, con la finalidad de que el Ejecutivo la reformulara y enviara nuevamente.

## Conclusiones

El Senado de la República tiene un diseño institucional mixto con un componente mayoritario mayor que el de la Cámara de Diputados. En condiciones normales, favorecería al partido mayoritario o a la minoría más grande. En la LXIV Legislatura, las maniobras con las cuales se intercambiaron legisladores los grupos parlamentarios que surgieron de la alianza electoral Juntos Haremos Historia, permitieron al gobernante Morena encabezar los distintos puntos de control de la agenda legislativa en la Cámara de Diputados y el Senado de la República, pero el tamaño más reducido de esta última Cámara, la proporción de escaños controlados por la oposición y el perfil profesional de sus integrantes, configuraron en ella un punto de veto de la oposición a las iniciativas del Ejecutivo y su partido, constituyéndose así el único contrapeso legislativo al Ejecutivo federal en la LXIV Legislatura.

Al tomar posesión como Presidente de México, Andrés Manuel López Obrador prometió “no intervenir” en el proceso legislativo; por ello el número de iniciativas que presentó en el Congreso fue sustancialmente menor al de sus antecesores. No obstante, este artículo revela que el Ejecutivo delegó esa función a los grupos parlamentarios de Morena, aunque desde sus cotidianas mañaneras les indicara el sentido que deseaba en éstas.

Por la fuerza legislativa que le otorgó la proporción de escaños controlados por la coalición de partidos que le llevó al poder, transformada en una coalición legislativa estable y cohesiva en la LXIV Legislatura, en los primeros dos años de ejercicio legislativo el Presidente no requirió hacer uso de los instrumentos que le provee la Constitución para avanzar en la agenda legislativa; pero al ser mayor su

fuerza política en la Cámara de Diputados que en el Senado de la República, eligió a la primera para iniciar y controlar el proceso de las iniciativas que impulsaban su agenda.

En general, López Obrador ha sido un presidente proactivo y exitoso en sus objetivos legislativos, pero sus propuestas no han pasado con facilidad por el Senado de la República. La oposición logró influir en el diseño final de diversas normas de la agenda presidencial, o al menos hizo escuchar su voz en las deliberaciones y mostró su postura en diversas enmiendas o votaciones divididas y controvertidas, aunque su efecto habría sido mayor de haber actuado unida.

Así, bajo el nuevo sistema de partidos, en el que predomina Morena y el bloque que forma con el PT y PES, el Ejecutivo domina la agenda legislativa y tiene una amplia garantía de que sus propuestas sean aprobadas; pero en el Senado de la República la oposición configura un verdadero “bloque de contención” que incluso ha incidido, así sea ligeramente, en el diseño final de las políticas públicas.

## Referencias

- Becerra, R., Salazar, P. y Woldenberg, J. (2000). *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. México: Cal y Arena.
- Béjar, L. (2001). “La reinstitucionalización del poder legislativo en México”. *Revista Mexicana de Sociología*, (30/1), julio-septiembre, 99-39. México: IIS-UNAM.
- Béjar, L. y Báez, A. (2016). “Negociación política”. En Castañeda, F. y Baca Olamendi, L., *Léxico de la vida social* (387-391). México: SITESA.
- Buró Parlamentario (2019). *La Cámara de Diputados y el nuevo gobierno unificado. Análisis del primer año de la LXIV Legislatura (2018-2019)*. Julio.
- Buró Parlamentario (2020). *Segundo año de la LXIV legislatura: Legislando en tiempos de pandemia*. México.
- Casar, M. A. (2013). “Quince años de gobiernos sin mayoría en el Congreso mexicano”. *Política y Gobierno*, xx(2). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (2020).
- Integralia (2019). *Noveno reporte legislativo. Primer año de la LXIV Legislatura*.
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (2020).

Mainwaring, S. y Shugart, M. (comps.) (2002). *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires/Barcelona/México: Paidós.

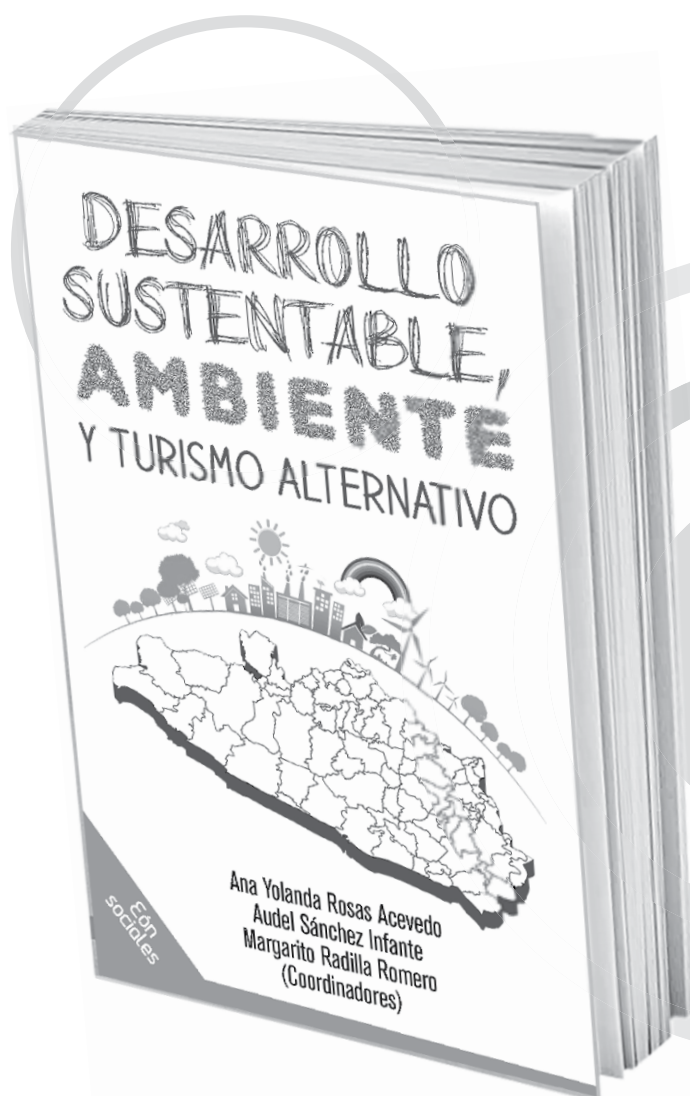
Martínez, C., Mirón, R. M. y Zepeda, P. (coords.) (2020). *Transición y cambio en el Congreso Mexicano*. México: Instituto Belisario Domínguez.

Polsby, N. (1975). "Legislatures". En Greenstein y Polsby (eds.), *Handbook of Political Science*. Addison-Wesley, V(I).

Ugalde, L. y Mata, X. (2020). "La negociación política del presupuesto". En Martínez, C., Mirón, R. M. y Zepeda, P. (coords.), *Transición y cambio en el Congreso Mexicano (201-221)*. México: Instituto Belisario Domínguez.

Weldon, J. (2002). "Las fuentes políticas del presidencialismo mexicano". En Mainwaring y Shugart (175-211).

## ▶ ▶ ▶ ▶ ▶ ▶ ▶ ▶ NOVEDAD EDITORIAL



### DESARROLLO SUSTENTABLE, AMBIENTE Y TURISMO ALTERNATIVO

Ana Yolanda Rosas Acevedo  
Audel Sánchez Infante  
Margarito Radilla Romero  
(Coordinadores)



**PROFEXCE**  
2020-2021



De venta en Ediciones Eón:  
Av. México-Coyoacán 421, Col. Xoco, alcaldía Benito Juárez, Tel. 5604-1204  
y en [www.edicioneseon.com.mx](http://www.edicioneseon.com.mx) • [www.amazon.com](http://www.amazon.com)



# Palomas mensajeras y halcones amenazantes: la justicia federal en los primeros dos años del gobierno de López Obrador

Josafat Cortez Salinas\*  
Camilo Saavedra Herrera\*\*

Este ensayo ofrece un balance de la relación entre los poderes Ejecutivo y Judicial en el primer tercio del sexenio de Andrés Manuel López Obrador, en el que se plantea que la nueva coalición en el gobierno ha buscado socavar la independencia del Poder Judicial de la Federación (PJF), mediante mecanismos formales e informales. El acecho ha convergido con la administración del ministro Arturo Zaldívar, la única persona sin carrera judicial que, en el último cuarto de siglo, ha logrado presidir la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y el Consejo de la Judicatura Federal (CJF). La administración de Zaldívar, cuyas preferencias en algunos temas son más cercanas a las del nuevo gobierno que las de otros actores judiciales clave, ha emprendido acciones estratégicas para hacer frente al acecho. Hasta ahora, esas acciones han logrado preservar en el PJF condiciones laborales y contener el riesgo de una reforma judicial diseñada al margen de la judicatura. Esa estrategia no ha logrado, sin embargo, paliar las reticencias internas hacia la administración Zaldívar ni las preocupaciones externas sobre el desempeño e independencia de la justicia federal.

## Introducción

El 9 de agosto de 2018, después de tres campañas presidenciales y más de 25 años siendo una de las figuras más prominentes de la política mexicana, Andrés Manuel López Obrador recibió la constancia que lo declaró presidente electo. Ese día, en la ceremonia que se efectuó en la

Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), López Obrador señaló que durante su administración el presidente de la República no tendría “palomas mensajeras ni halcones amenazantes” y que ninguna autoridad encargada de impartir justicia sería objeto de “presiones ni de peticiones ilegítimas”<sup>1</sup>.

Pese a los buenos augurios que surgieron en ese momento por el contraste entre ese mensaje y lo que dijo el ahora Presidente dijo durante su

campaña, la relación entre los poderes Ejecutivo y Judicial no ha sido tersa sino, por el contrario, aún más compleja que antes. En ello ha tenido mucho que ver la mayor concentración de poder que supuso el surgimiento del primer gobierno unificado en más de dos décadas, la austeridad y el viraje en diversos temas de política pública que éste ha impulsado, y la elección como presidente de la Suprema Corte y, por tanto, del Consejo de la Judicatura Federal, de Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, una persona que, a diferencia de sus predecesores, desarrolló su carrera profesional al exterior del PJF.

El presente ensayo ofrece un balance de esa compleja relación, basado en la revisión de algunos aconteci-

\* Doctor en Ciencia Política por la FLACSO-México. Profesor de tiempo completo del Centro de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.

\*\* Doctor en Gobierno por la London School of Economics. Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.

<sup>1</sup> Estas palabras pueden consultarse en el boletín de prensa que emitió el TEPJF el 8 de agosto de 2018 y que está disponible en <<https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/3359/0>> (fecha de consulta: 22 de noviembre de 2020).

mientos que la han caracterizado durante los primeros dos años del actual gobierno. El argumento que presentamos en las siguientes páginas sostiene que el PJF se encuentra bajo el acecho de la nueva coalición en el gobierno, la cual, por medio de prácticas formales e informales, ha buscado minar su independencia. La respuesta más visible a ese acecho ha sido encabezada por la administración del ministro Zaldívar, cuyas preferencias son en algunos temas —el combate a la corrupción, principalmente— cercanas a las de esa nueva coalición, y que además ha tomado decisiones para aproximarse aún más en asuntos clave para el gobierno. Hasta ahora, esas decisiones han logrado contener el riesgo de una reforma diseñada al margen de la judicatura y preservar en gran medida los salarios y prestaciones laborales que desaparecieron en buena parte del sector público con la llegada del nuevo gobierno. Paradójicamente, esa estrategia no ha logrado mitigar el rechazo a la administración de una persona externa a la propia judicatura.

## La disputa perenne por la independencia judicial

Las democracias requieren jueces autónomos que actúen en un contexto de estabilidad institucional y puedan así resolver conflictos con efectividad, salvaguardar la supremacía constitucional y expresar con sinceridad sus preferencias (Ríos-Figueroa y Staton, 2014). Dicho de otro modo, la democracia requiere jueces independientes, blindados de presiones externas y con autonomía respecto de las instancias internas a la propia judicatura.

Las reformas que se efectuaron en América Latina en el contexto de las transiciones a la democracia se concentraron en construir normas para conseguir estos objetivos (González Ocantos, 2019). El foco de atención se puso en la independencia *de iure*, es decir, en disposiciones constitucionales y legales para generar estabilidad y autonomía en el ejercicio de la función judicial como los periodos en el cargo, los métodos de nombramiento o las condiciones de retiro (Ríos Figueroa, 2010 y 2015).

La literatura especializada ha planteado que la independencia *de iure* es una condición necesaria, pero no siempre suficiente para que los jueces ejerzan sus funciones de manera sincera y plenamente autónoma (Basabe, 2015; Llanos *et al.*, 2016). En diversos países de la región, hacer una realidad la independencia requirió además que las innovaciones institucionales se aplicaran en contextos de fragmentación política, ya que éstos permitieron que los tribunales se convirtieran en órganos de decisión efectivos

y, al mismo tiempo, inhibieron la colusión de los poderes ejecutivos y legislativos en su contra (Chávez, 2004; Ríos Figueroa 2007; Rodríguez Raga, 2011).

Los acontecimientos recientes han demostrado que los órganos judiciales —particularmente los de mayor jerarquía— de prácticamente todos los países de la región desempeñan un papel fundamental al resolver conflictos entre autoridades y actores políticos, proteger derechos humanos y determinar el rumbo de las políticas públicas (González Bertomeu, 2018; González-Ocantos, 2019; Kapiszewski y Taylor, 2008). Esos acontecimientos, sin embargo, también han evidenciado la permanencia —en democracia— de esfuerzos de los poderes ejecutivos no sólo para nombrar jueces cercanos a sus preferencias, sino para limitar la independencia judicial mediante mecanismos formales e informales (Basabe, 2015; Llanos *et al.*, 2016; Pérez Liñán y Castagnola, 2016 y 2019)<sup>2</sup>.

## El nuevo contexto de la relación Ejecutivo-Judicial

La construcción y preservación de esa independencia continúa siendo uno de los retos principales para los sistemas de justicia de América Latina. México no es la excepción. Durante el siglo XX, la Suprema Corte de Justicia y, en general, el PJF desempeñaron un papel secundario en términos políticos. La conformación del régimen de partido hegemónico fue fundamental para que ello ocurriera así (Domingo, 2000). No es casual, por tanto, que los integrantes de la judicatura federal durante ese periodo hayan sido descritos como parte de la coalición gobernante que en su desempeño tendían a respaldar la agenda del presidente en turno. Esta condición comenzó a cambiar a raíz de la reforma judicial de 1994.

La reforma judicial de 1994 robusteció la independencia externa e interna de la justicia federal mediante el rediseño de la estructura y atribuciones de la SCJN y la creación del Consejo de la Judicatura Federal como instancia responsable de la administración y vigilancia de los órganos inferiores a ese órgano (Fix Fierro, 2020). A ello se sumó la construcción de una jurisdicción especializada en asuntos electorales que resultó de la reforma político-electoral de 1996 (Eisenstadt, 2003). Con todo, el factor determinante

<sup>2</sup> En el periodo 1985-2008, por ejemplo, se identificó que los poderes judiciales de la región fueron objeto de 50 ataques que tomaron la forma de juicios de responsabilidad, despidos personales, disolución de cortes supremas, conformación de nuevas integraciones, entre otras (Helmke y Staton, 2010).

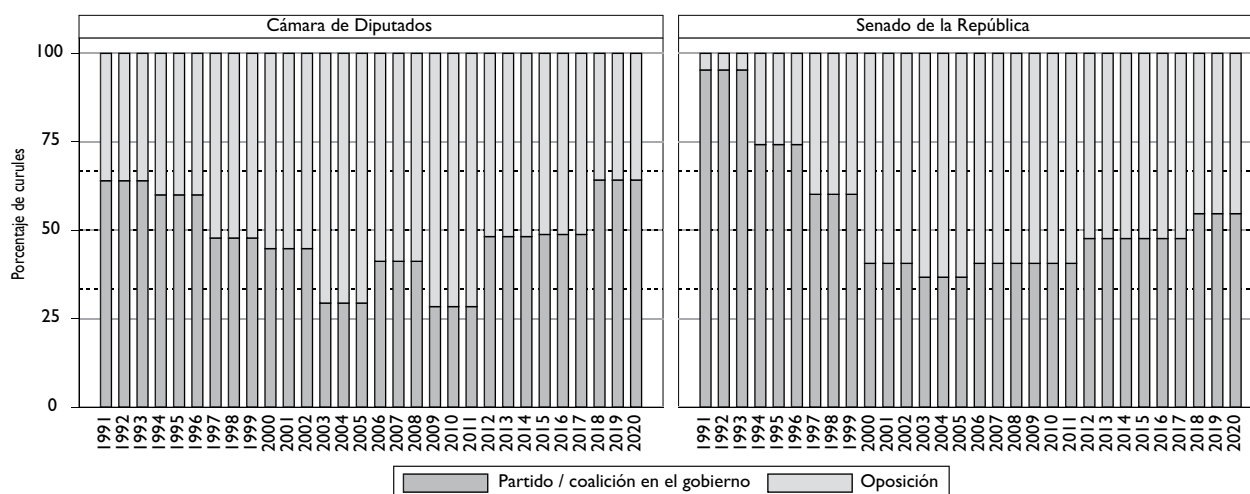
para que esas innovaciones perduraran fue la progresiva descentralización del poder que facilitó el surgimiento de gobiernos sin mayoría durante dos décadas (Ríos Figueroa, 2007; Saavedra, 2013).

La elección de 2018 modificó sustancialmente el panorama de fragmentación (véase Gráfica 1). Aunque originalmente la traducción de votos en curules no arrojó por sí misma mayoría legislativa alguna, Morena terminó por obtenerla gracias a que se incorporaron a su bancada diversas personas postuladas por la coalición que integró con los partidos del Trabajo (PT) y Encuentro Social (PES) (Murayama, 2019). Esa migración de legisladores entre grupos parlamentarios, sumada a su propio éxito electoral, hicieron posible al presidente López Obrador encabezar –al menos en la primera mitad del sexenio– una coalición con gobierno unificado y, por tanto, con posibilidad de promover reformas legales y aprobar presupuestos sin necesidad de contar con el apoyo de otras fuerzas legislativas. Esto, como explicaremos más adelante, ha sido decisivo en el contexto actual.

gestión gubernamental de la pandemia de Covid-19. En cuanto a la profundización, sobresale el todavía mayor protagonismo de las fuerzas armadas en la vida pública, cuya actividad ya no se limita a las tareas de seguridad pública, sino a otras como la administración de aduanas y la construcción de proyectos de infraestructura<sup>3</sup>. Respecto de la transformación de las políticas públicas, destacan las medidas de austeridad impulsadas en esta administración, que han afectado la operación de las dependencias estatales, así como la puesta en práctica de un ambicioso programa de apoyo a los sectores económicamente más desfavorecidos a través de transferencias en efectivo<sup>4</sup>.

La confianza que la sociedad deposita en las instituciones del Estado ha descendido de manera pronunciada en los años más recientes. De acuerdo con los datos del Latinobarómetro, la confianza en el Poder Judicial en México descendió de 38.1% en 2006 a 22.8% en 2018. La información del Barómetro de las Américas del Proyecto de Opinión Pública de América Latina es semejante, pues revela que la confianza en

**Gráfica 1**  
**Integración del Congreso de la Unión, 1991-2020**  
**Porcentaje de curules del partido o coalición en el gobierno y la oposición**



Fuente: Elaboración propia.

La concentración de poder no es rasgo sobresaliente del nuevo contexto. A ello se ha sumado la profundización de ciertas políticas públicas y la transformación de otras, la continua desconfianza que la ciudadanía deposita en los jueces, y las diversas tensiones relacionadas con la

<sup>3</sup> Sobre la militarización en el actual sexenio, véanse los textos de Benítez (2018) y Serrano (2019).

<sup>4</sup> Véase, por ejemplo, el balance de Sánchez Talanquer (2020) sobre la austeridad y, en general, las políticas impulsadas por la administración del presidente López Obrador en su primer año de gobierno.

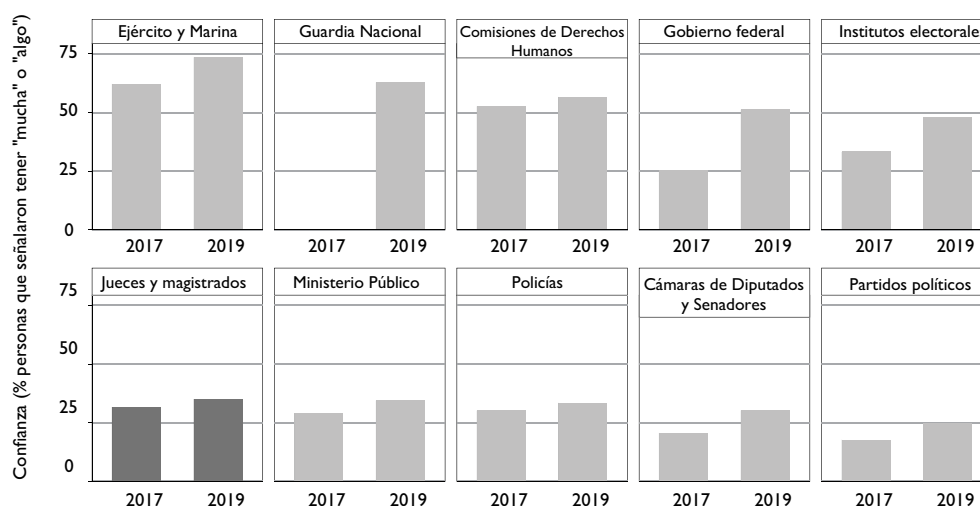
que los tribunales garanticen un juicio justo pasó de 52.1% en 2006 a 23.5% en 2017 (Romero *et al.*, 2018). Por su parte, en la dos más recientes entregas de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) se incrementó de 31.7% en 2017 a 35.1 en 2019, un incremento que se encuentra muy por debajo de los relacionados con el Ejército y la Marina, el Gobierno Federal o los institutos electorales (véase Gráfica 2).

incidir desde el primer momento en la integración de los órganos de mayor jerarquía del PJF, así como alinear las políticas judiciales a las del gobierno federal.

## Reconfiguración de los tres órganos cúspide

Una de las innovaciones que introdujo la reforma judicial de 1994 fue la definición de un periodo preciso para el

**Gráfica 2**  
**Confianza institucional, 2017 y 2019**  
**Instituciones seleccionadas**



Fuente: Elaboración propia con información de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, aplicadas en 2017 y 2019.

Este escenario de pronunciada desconfianza ha sido complementado por evidencias de malas prácticas en el interior de la judicatura federal, destacadamente la prevalencia de prácticas generalizadas de nepotismo (Ríos Figueroa, 2018). No es extraño, por tanto, que en las referencias del presidente López Obrador hacia los jueces hayan destacado los aspectos negativos de su desempeño. Desde su campaña en un evento que se celebró en Colima, calificó a los ministros como “maiceados y alcahuetes” por sus altos sueldos y decisiones (Cervantes y Rueda, 2018). En otro mitin de campaña, dijo: “¿Saben de algo que hayan hecho los de la Suprema Corte en beneficio de México? ¿Se han enterado de algo que hayan resuelto a favor del pueblo? Nada”. Estas referencias ayudan a comprender por qué, como veremos a continuación, una de las prioridades en el ámbito de la justicia para la actual administración fue

desempeño del cargo de ministro. Para propiciar una renovación escalonada de la Suprema Corte, las disposiciones transitorias del decreto que formalizó la reforma precisaron que a los 11 ministros que integrarían a partir de 1995 ese tribunal no aplicaría el nuevo plazo de 15 años, sino que tendrían que separarse del cargo el último día de noviembre de los años 2003 (dos integrantes), 2006 (dos integrantes), 2009 (dos integrantes), 2012 (dos integrantes) y 2015 (tres integrantes)<sup>5</sup>.

La renovación en los años subsecuentes estuvo mayormente condicionada por esas disposiciones. Sin embargo, el fallecimiento de los ministros Román Palacios (2004),

<sup>5</sup> El decreto de reforma constitucional está disponible en el siguiente enlace: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_133\\_31dic94\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_133_31dic94_ima.pdf) [fecha de consulta: 29 de noviembre de 2020].

Gudiño Pelayo (2011) y Valls Hernández (2015) abrió tres vacantes no previstas en el calendario de rotaciones derivado de la reforma de 1994. Los primeros ministros a quienes aplicó el periodo de 15 años fueron José Ramón Cossío Díaz y Margarita Beatriz Luna Ramos, designados en diciembre de 2003 y febrero de 2004, respectivamente. Las vacantes que ambos dejaron cuando concluyeron sus encargos a finales de 2018 y principios de 2019 permitieron a López Obrador comenzar a incidir en la composición de la Corte a los pocos días de asumir la Presidencia.

Aprovechando las características de un método de designación que inclina la balanza hacia el Ejecutivo y el peso a sus aliados en el Senado, el Presidente ha logrado colocar en la Corte a personas políticamente cercanas<sup>6</sup>. Para relevar a Cossío Díaz presentó una terna integrada por Loretta Ortiz, académica y exdiputada federal por Morena; Celia Maya, exmagistrada en el Tribunal Superior de Justicia de Querétaro y excandidata de Morena a la gubernatura de ese estado; y Juan Luis González Alcántara, magistrado del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, al cual presidió entre 2000 y 2003 durante la primera mitad de la gestión de López Obrador como jefe de Gobierno del entonces Distrito Federal.

En esta primera oportunidad, el Senado se decantó por González Alcántara y, por tanto, éste asumió el cargo de ministro en el mes de diciembre de 2018. Dos meses después, para reemplazar a Luna Ramos, el Presidente integró una terna en la que aparecieron de nueva cuenta Loretta Ortiz y Celia Maya, sólo que ahora en compañía de Yasmín Equivel Mossa, presidenta del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México y esposa de José María Rioboó, personaje cercano a López Obrador desde sus tiempos como gobernante de la Ciudad de México. Dado que el resultado no favoreció de nueva cuenta a Ortiz y Maya, Esquivel Mossa se convirtió en ministra en febrero de 2019.

La influencia del Presidente en la integración de la Corte no terminó ahí. En un hecho sin precedentes en la historia reciente de México, Eduardo Medina Mora renunció en octubre de 2019 al cargo de ministro al que llegó a propuesta del expresidente Peña Nieto y tras haber ocupado altos cargos en las administraciones de Felipe Calderón y Vicente Fox. La renuncia fue un hecho de gran relevancia no sólo por el espacio adicional que abrió

para alguien afín al nuevo gobierno, sino por las múltiples sospechas que la circundaron.

De acuerdo con el artículo 98 de la Constitución mexicana, las renunciaciones de ministros “solamente procederán por causas graves”. En este caso, sin embargo, ni el Senado ni el presidente, ni el propio involucrado, han explicado con precisión las razones de una renuncia presentada 10 años antes de la conclusión del nombramiento. Aunque dijo desconocer las razones de la decisión de Medina Mora, el Presidente, en una de sus conferencias matutinas, señaló que “el ministro quiere atender denuncias presentadas, no sé si una, dos, no sé cuántas denuncias que se han interpuesto y que están en manos de la Fiscalía General de la República”. Pese a que hasta ahora no se ha hecho público algún avance sustantivo en las investigaciones, la renuncia y el ambiente que la circundó mostraron con claridad las presiones que la nueva coalición gobernante está dispuesta a ejercer sobre la judicatura.

Ahora bien, la estrategia para reemplazar a Medina Mora fue semejante a la utilizada en las oportunidades previas. La terna ahora estuvo integrada por tres mujeres, también con vínculos con el gobierno, aunque con perfiles que la opinión pública consideró más sólidos. Al momento de su nominación, Diana Álvarez Maury era subsecretaria en la Secretaría de Gobernación, encabezada por la exministra Olga Sánchez Cordero; Ana Laura Magaloni era profesora en el Centro de Investigación y Docencia Económicas y había colaborado con Claudia Sheinbaum durante su campaña a la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, y Margarita Ríos Farjat encabezaba el Servicio de Administración Tributaria desde el inicio del sexenio. La designación recayó eventualmente en Ríos Farjat y, gracias a ello, antes de cumplir un año en la Presidencia, López Obrador logró colocar a tres personas nominadas por él en un órgano compuesto por 11 personas, y que requiere de mayorías calificadas de al menos ocho votos para la aprobación de algunas decisiones.

Más allá de la Suprema Corte, la influencia del nuevo gobierno ha sido notable también en el Consejo de la Judicatura Federal, órgano presidido por el Ministro Presidente de la SCJN e integrado por otros seis consejeros, tres elegidos por la propia Corte, dos designados por el Senado y uno más por el titular del Ejecutivo federal. En noviembre de 2019, ante la conclusión de los periodos de tres personas que formaban parte del Consejo, el Presidente de la República designó a Bernardo Bátiz, exprocurador de Justicia del Distrito Federal y cercano a su grupo político desde hacía dos décadas. Por su parte, el Senado nombró a

<sup>6</sup> Para un análisis de las características del método de designación y los procesos en que se ha aplicado, véase León (2019).

Loretta Ortiz y Eva Verónica de Gyves Zárate, magistrada del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México y quien meses antes había formado parte –junto a Bátiz y Alejandro Gertz Manero– de la terna que López Obrador integró para designar al titular de la Fiscalía General de la República.

La renovación del CJF ha sido fundamental para que ese órgano de administración y vigilancia instrumente políticas judiciales que, en mayor o menor medida, estén alineadas con la austeridad y el combate a la corrupción que promueve el Gobierno Federal. A ese factor se ha sumado la llegada a la Presidencia de la SCJN y al propio Consejo de una persona como Arturo Zaldívar, que no realizó su carrera en el interior de la judicatura y quien como ministro se ha distinguido por conformar su equipo de trabajo con personas tanto internas como externas al PJF (Cortez, 2020b). Muchas de sus decisiones han sido polémicas y también importantes para construir una jurisprudencia favorable a los derechos humanos. Muestra de ello son los proyectos que elaboró junto a sus colaboradores en los casos Guardería ABC, Florence Cassez, matrimonio igualitario, consumo lúdico de marihuana, omisión legislativa y publicidad oficial, entre otros.

Más adelante nos referiremos al comportamiento estratégico que se percibe en la gestión de Zaldívar. Por ahora conviene señalar que la influencia que la Presidencia de la República ha ejercido en la integración de ambas instituciones ha sido fundamental para aproximar el desempeño de esas instituciones a las preferencias de la coalición gobernante. Esa influencia es también identificable en el Tribunal Electoral, cuya Sala Superior no ha sido objeto de rotaciones previstas ni forzadas, pero ha recibido intimidaciones desde el Ejecutivo federal. Entre los diversos casos que ha documentado la prensa sobresale la renuncia de la magistrada Otálora a la presidencia del Tribunal en enero de 2019 a causa, posiblemente, de las presiones que se ejercieron en aquel momento para anular la elección de Martha Alonso como gobernadora de Puebla (Zamarripa, 2019).

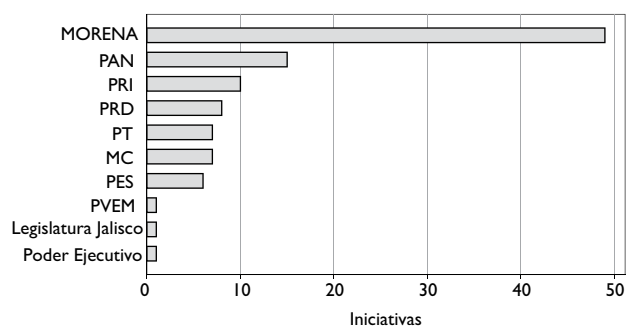
La renuncia de Otálora propició la elección de Felipe Fuentes Barrera, otro de los magistrados designados en el controvertido proceso que se efectuó en 2016 para renovar la Sala Superior y quien un año antes había formado parte de la misma terna en la que Enrique Peña Nieto postuló a Medina Mora para ministro de la Corte. Dado que Fuentes fue electo para terminar el periodo para el que había sido electa Otálora, en noviembre de 2020 la polémica integración que llegó a la Sala en 2016 eligió a José Luis Vargas como su tercer presidente.

Una vez, la sucesión estuvo envuelta en un debate en torno al perfil, desempeño e independencia de los magistrados. Al cabo de unas semanas, en lugar de disminuir, éste se había intensificado por las investigaciones que la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda realiza respecto del patrimonio y finanzas del magistrado Vargas (Reforma, 28 de noviembre 2020). Aunque el desenlace de este nuevo episodio está por conocerse, su propia aparición es una muestra más tanto de la fragilidad política de los perfiles que en su momento se eligieron para integrar a los órganos cúspide de la justicia federal, como de la disposición del Ejecutivo para incidir en la composición y desempeño de esos mismos órganos.

### Amenazas desde el Congreso

Otra de las formas para minar la independencia judicial es mediante la presentación de iniciativas que proponen transformaciones importantes a la estructura y atribuciones de la judicatura, las cuales muchas veces son acompañadas de ataques retóricos por parte de legisladores (Clark, 2011). El presidente López Obrador tiene mayoría en el Congreso después dos décadas de gobiernos sin mayoría, lo cual, de acuerdo con la hipótesis de la fragmentación política, hace más creíbles las amenazas a los jueces.

**Gráfica 3**  
Iniciativas que involucran al PJF presentadas en la Legislatura LXIV del Congreso de la Unión



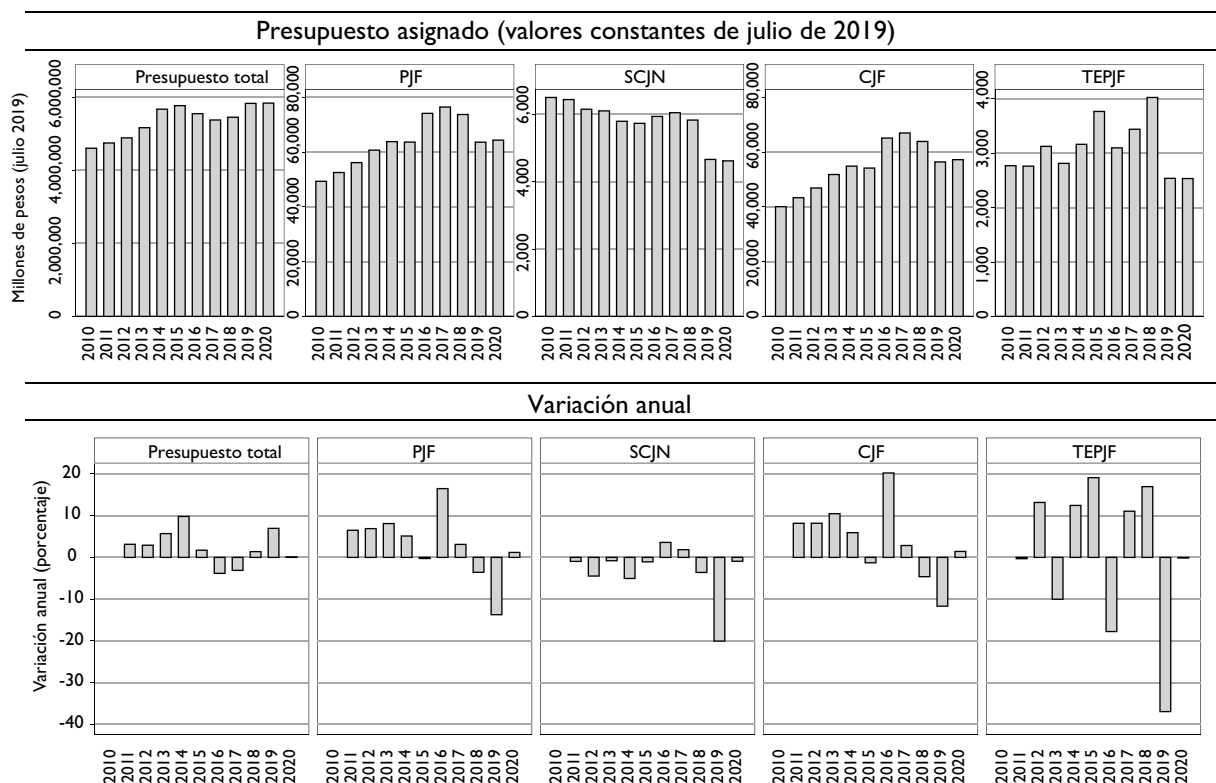
Fuente: Elaboración propia con información del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación actualizada al 20 de noviembre de 2020. Disponible en <<http://sil.gobernacion.gob.mx/porta/AsuntosLegislativos/busquedaAvanzada>>.

En los primeros dos años de la actual legislatura, se han presentado 105 iniciativas que involucran al PJF. Poco menos de la mitad surgieron del partido en el gobierno

y algunas de ellas han sido francas amenazas. Un ejemplo paradigmático es la que Ricardo Monreal, coordinador de los senadores de Morena, presentó en abril de 2019 para crear una tercera sala en la SCJN dedicada a resolver asuntos de corrupción, y cuyos integrantes serían todos propuestos por el actual presidente de la República<sup>7</sup>. La propuesta no sólo remite a experiencias previas en las que se amplió la influencia del Ejecutivo en la Corte mediante el crecimiento del número de integrantes<sup>8</sup>, sino, como lo ha planteado la investigación especializada, advierte sobre las consecuencias que este tipo de amenazas pueden generar en el comportamiento de los jueces, independientemente de que las iniciativas sean aprobadas o no (Clark, 2011).

La asignación de presupuesto es otro de los mecanismos con los que cuentan los ejecutivos y legislativos para afectar negativamente la independencia judicial<sup>9</sup>. Uno de los aspectos que han acompañado la aplicación de medidas de austeridad durante la actual administración es la contención del crecimiento de los egresos presupuestados para toda la Federación. El impacto de esas medidas no ha sido igual para todas de dependencias y órganos federales. A diferencia de otras entidades como las fuerzas armadas, el PJF ha visto sensiblemente reducido su presupuesto. En 2019 la reducción fue ligeramente menor a 14% en términos reales para toda la justicia federal, aunque proporcionalmente mayor para la SCJN y el TEPJF (véase Gráfica 4). Aunque en 2020 se

**Gráfica 4**  
**Presupuesto del PJF, 2010-2020**



Fuente: Elaboración propia con información del Presupuesto de Egresos de la Federación para los años 2010 a 2020.

<sup>7</sup> Un resumen de los aspectos propuestos en la iniciativa puede consultarse en <<https://morena.senado.gob.mx/2019/04/04/ricardo-monreal-solicita-la-apertura-de-una-tercera-sala-de-la-suprema-corte-de-justicia/>>.

<sup>8</sup> Estas experiencias datan de 1928, 1934 y 1951. Los textos de Cossío Díaz (2001) y Fix Fierro (2020) ofrecen un balance de las reformas en las que se originaron esos cambios.

<sup>9</sup> En México, de acuerdo con lo que dispone la Constitución, la aprobación del presupuesto es un labor en la que confluyen el gobierno federal y la Cámara de Diputados, el primero integrando el proyecto correspondiente, y la segunda aprobándolo con posibilidad de hacer modificaciones.

percibe un incremento, éste fue en realidad muy limitado, superior apenas en un punto porcentual al del año anterior, en el cual se había efectuado ya un recorte drástico.

Como es obvio, la disminución en los recursos ha supuesto un desafío adicional. Y ha sido así porque ha supuesto un quiebre notable con la trayectoria incremental de los años previos que, entre otras cuestiones, hizo posible un crecimiento notable del número de tribunales y juzgados, así como la conformación de un régimen generoso de salarios y prestaciones que propició que en el PJF se contara con condiciones significativamente más favorables a las que existían en otras entidades públicas. No es extraño, por tanto, que una de las preocupaciones principales de las personas que laboran en él sea la posibilidad de que esas condiciones se vean afectadas por las reducciones presupuestales y, especialmente, por las innovaciones legislativas y administrativas con las que la coalición en el gobierno ha buscado reducir los salarios de los altos servidores públicos. Y, teniendo en cuenta lo anterior, tampoco resulta extraño que uno de los ejes de las acciones de la Presidencia del ministro Zaldívar sea preservar en la medida de lo posible esas condiciones laborales en el interior de la judicatura.

## La respuesta de la justicia federal

La decisión judicial es un proceso cognitivo que implica el uso de ideas jurídicas y que toma valoraciones sobre el contexto institucional en el que se desenvuelve (Cortez, 2020a). En este sentido, una forma de entender el comportamiento judicial es asumir que los jueces deciden por factores externos como el contexto político en el que se desenvuelven y los actores involucrados en el conflicto judicial (Epstein y Knight, 2008 y 2013). La literatura asume que los jueces, a través de sus decisiones, pueden lidiar con el ambiente en el que se desarrollan y congraciarse con determinados actores para lograr objetivos concretos, como permanecer en el cargo (Helmke, 2005). Es decir, mediante sus votos y decisiones los jueces pueden intentar preservar su cargo o evitar ataques a la institución judicial.

Como adelantamos previamente, en México se observa en la actualidad un acercamiento de los jueces a la coalición gobernante. Sería inapropiado e impreciso decir que todo el PJF está alineado en un mismo sentido y que el comportamiento de todas las personas que lo integran está condicionado por los mismos elementos. Con todo, las acciones adoptadas por el ministro Zaldívar como cabeza de la justicia federal, así como por varios integrantes de los tres órganos de mayor jerarquía, revelan que su com-

portamiento se ha ajustado estratégicamente para reducir el riesgo de una reforma sustancial al sistema de justicia al margen del propio Poder Judicial.

Ciertamente, la administración del ministro Zaldívar optó por realizar cambios administrativos internos, así como por promover una reforma judicial confeccionada por su equipo, buscando de este modo evitar que la coalición en el gobierno tenga pleno control sobre ella. Ello ha sido complementado con una serie de decisiones favorables para la actual administración en temas que resultan clave para su agenda de gobierno. Una primera medida de carácter interno fue reducir en 25% el salario de los ministros de la SCJN<sup>10</sup>, buscando hacer frente a añejas críticas por parte de la sociedad y reducir las tensiones que provocaría la inminente aprobación de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos<sup>11</sup>. A esa decisión que se tomó en enero de 2019, a pocos días de la llegada de Zaldívar a la presidencia del tribunal, ha sido acompañada de políticas de austeridad y combate al nepotismo<sup>12</sup>.

Entre las decisiones vinculadas a la agenda del Presidente de la República destaca la que confirmó –con ajustes importantes– la constitucionalidad de la pregunta que, desde el Ejecutivo, se elaboró para someter a consulta popular la posibilidad de juzgar a los expresidentes Salinas de Gortari, Zedillo, Fox, Calderón y Peña Nieto. En los días previos, durante otra de sus conferencias matutinas, López Obrador pidió “que (los ministros) actúen con apego estricto a la ley, que no se dejen intimidar, que actúen con criterio, que también, aunque ellos resuelven de conformidad con lo establecido en las leyes, en este caso el Artículo 35 de la Constitución y en la Ley de Consulta Ciudadana, tomen en cuenta el sentimiento del pueblo”<sup>13</sup>. Al final, la decisión fue producto de una mayoría de seis ministros, tres de ellos nominados por López Obrador (Esquivel, González Alcántara y Ríos Farjat) y tres más por Felipe Calderón (Gutiérrez Ortiz Mena, Pérez Dayán y Zaldívar).

En los meses por venir, la Corte deberá analizar otros casos fundamentales para el gobierno. Entre ellos desta-

<sup>10</sup> Sobre la reducción salarial, véase la nota que publicó el periódico *El Financiero* el 8 de enero de 2019, disponible en <<https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/ministros-de-la-suprema-corte-acuerdan-reducir-2-su-sueldo>>.

<sup>11</sup> El texto de Magaloni y Mayer Serra (2010) es un ejemplo de esas críticas.

<sup>12</sup> Véase, por ejemplo, el Acuerdo del Pleno del CJF, que establece el Plan Integral del Combate al Nepotismo, disponible en <<https://www.cjf.gob.mx/resources/index/planIntegralCombateNepotismo.pdf>>.

<sup>13</sup> Véase <<https://www.jornada.com.mx/ultimas/politica/2020/09/24/pide-amlo-a-scn-actuar-con-criterio-sobre-consulta-popular-2795.html>>.



can las controversias constitucionales que impugnaron el “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”, expedido por el Presidente de República y publicado el 11 de mayo de 2020 en el *Diario Oficial de la Federación*. Esas impugnaciones, que fueron presentadas por Laura Rojas, presidenta de la Cámara de Diputados; Silvano Aureoles, gobernador de Michoacán, y el alcalde de Colima, harán que la Corte se pronuncie sobre la constitucionalidad de una medida administrativa que virtualmente amplió el plazo de militarización de la seguridad en el país.

Éstos son sólo dos ejemplos de los asuntos clave que se encuentran bajo la jurisdicción de la SCJN. A éstos se suma un conjunto importante de casos que están en manos de los tribunales inferiores relacionados con temas igualmente importantes, como la aplicación de la antes citada Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos —que fue combatida a través múltiples juicios de amparo—, la construcción del aeropuerto en Santa Lucía, el desarrollo del tren maya o las propias medidas adoptadas por el Gobierno Federal frente al Covid.

Las decisiones del Tribunal Electoral no han quedado al margen de estos sucesos. En 2018, semanas después de la jornada electoral, el Instituto Nacional Electoral (INE) impuso a Morena una multa por las irregularidades que identificó en el manejo de los recursos del Fideicomiso “Por los Demás”, que se había creado por diversos personajes del partido para apoyar a los damnificados del sismo del 19 de septiembre de 2017<sup>14</sup>. En septiembre de 2018, la Sala Superior del Tribunal revocó la sanción por considerar que no existían elementos que demostraran la relación de Morena con la creación y operación del fideicomiso<sup>15</sup>. A esa decisión se han sumado otras relacionadas con la injerencia de la Comisión Nacional de Honestidad y Justicia en la actividad parlamentaria, la confirmación de la negativa del INE a conceder el registro como partido político nacional a la organización encabezada por el expresidente Calderón y Margarita Zavala, o la ya mencionada nulidad de la elección en Puebla.

Con todo, la principal apuesta de la administración del ministro Zaldívar es la aprobación de la iniciativa de reforma judicial que elaboró su equipo y logró que fuese

<sup>14</sup> La resolución del Instituto en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/97135/CGor201807-18-rp-5-4.pdf>.

<sup>15</sup> El TEPJF difundió el sentido de esa decisión mediante el siguiente boletín de prensa: <https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/3384/0>.

formalmente presentada por el Presidente de la República. De acuerdo con el documento que se hizo público en la conferencia de prensa presidencial del 12 de mayo de 2020 —y que con un gran simbolismo se denomina “Reforma judicial con y para el Poder Judicial”—, la reforma busca fortalecer el ingreso y desarrollo en la carrera judicial, limitar la discrecionalidad en los nombramientos de jueces y magistrados, definir políticas en materia de adscripciones de titulares de órganos jurisdiccionales, combatir la corrupción y el nepotismo, facilitar que la SCJN administre su carga de trabajo mediante mecanismos de selección de casos, fortalecer la jurisprudencia como sistema de precedente judicial, y modificar la estructura y competencias de los órganos a cargo de la resolución de conflictos competenciales y contradicciones jurisprudenciales<sup>16</sup>.

La propuesta ha suscitado una importante polémica en el interior del PJF, pero también en la comunidad jurídica y el propio Congreso. Diversos integrantes de la judicatura han señalado que se trata de una propuesta elaborada sin tomar en cuenta las perspectivas de la gran mayoría de sus integrantes, incluidos muchos de los ministros de la Corte<sup>17</sup>. De igual modo, desde la academia se ha señalado que la propuesta no parte de un balance integral del funcionamiento del sistema de justicia, dejando fuera de manera muy notable los aspectos vinculados al TEPJF. Otras voces han planteado que su aprobación implicaría concentrar en la presidencia de la SCJN y el CJF un volumen aún mayor de atribuciones, lo cual a su vez entrañaría la posibilidad de capturar al PJF en su conjunto mediante la captura de la presidencia de la Corte. Finalmente, un conjunto de senadores de la oposición ha solicitado modificar para atemperar los riesgos que observan en aspectos como, por ejemplo, la imposibilidad de que exista algún recurso contra las designaciones de jueces y magistrados<sup>18</sup>.

El desenlace final del proceso legislativo está pendiente. No obstante, la información disponible en el momento en que concluimos este ensayo —finales de noviembre de 2020— lleva a pensar que la reforma será aprobada en el

<sup>16</sup> El documento está disponible en [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/carrusel\\_usos\\_múltiples/documento/2020-02/Reforma%20Judicial.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/carrusel_usos_múltiples/documento/2020-02/Reforma%20Judicial.pdf) (fecha de consulta: 29 de noviembre de 2020).

<sup>17</sup> Véase al respecto la nota publicada el 23 de noviembre en *El Financiero*: <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Magistrados-se-pronuncian-contrainiciativa-sobre-reforma-judicial-y-acusa-presiones---20201123-0039.html>.

<sup>18</sup> Sobre este asunto, véase la nota de la *Reforma* que da cuenta de los cambios solicitados por el bloque opositor: <https://www.reforma.com/exige-bloque-opositor-cambios-a-reforma-judicial/ar2077785>.

actual periodo legislativo. Al menos esa es la conclusión que deja su aprobación en lo general por el pleno del Senado en la sesión del 27 de noviembre<sup>19</sup>. En cualquier caso, lo que continuará en suspenso será el resultado de la apuesta tan grande que la administración del ministro Zaldívar puso en la reforma.

## Reflexiones finales

El pasado inmediato entre el Presidente y el Poder Judicial ha estado caracterizado por tensiones. Esas tensiones han resultado en amenazas por parte del Presidente a la independencia judicial mediante prácticas formales e informales. Dicho de otro modo, las palomas mensajeras y halcones amenazantes sí han sido percibidos en el horizonte de la justicia federal. Frente a ese escenario, la justicia federal ha asumido un comportamiento estratégico acercándose a la coalición en el gobierno. Además, el contexto institucional en el que se desenvuelven los actores ha sido de una escasa legitimidad del PJF y escándalos por nepotismo al interior.

De manera particular, la justicia federal ha buscado resguardar dos elementos: el primero es tener en sus manos la reforma judicial y poder diseñar las modificaciones que se puedan hacer tanto al gobierno judicial como a la actividad jurisdiccional. En este esfuerzo, el presidente de la SCJN, Arturo Zaldívar, ha sido guía y vínculo con el Presidente de la República y su gobierno, para que desde adentro se impulsen los cambios en la estructura judicial. El segundo elemento ha sido cuidar las condiciones económicas en el interior del PJF, en un contexto de austeridad, especialmente las prestaciones laborales de las personas que trabajan dentro de él. Un dato importante es el hecho de que el comportamiento estratégico de resguardo de la institución lo está realizando un presidente que no es de carrera judicial, y eso le ha generado críticas en el interior incluso del propio poder que encabeza.

En los próximos años, esta relación se determinará por los recursos que cada actor tenga. Si en las elecciones intermedias el partido del presidente pierde la mayoría y aparece la fragmentación, es posible esperar jueces que estén dispuestos a desafiar a la coalición gobernante. Pero si el presidente gana, los jueces seguramente se replugarán

<sup>19</sup> La aprobación fue documentada por *El Universal* en la siguiente nota: <<https://www.eluniversal.com.mx/nacion/con-votos-de-oposicion-avanza-reforma-judicial>>.

y buscarán una interacción estratégica en las decisiones clave del gobierno para así cuidar a la institución y evitar reformas y pérdidas de recursos.

## Referencias

- Basabe-Serrano, S. (2015). "Informal Institutions and Judicial Independence in Paraguay, 1954-2011". *Law and Policy*, 34(4), 350-378. <<https://doi.org/10.1111/lapo.12038>>.
- Benítez Manaut, R. (2018). "México: Los militares en tiempos de cambio". *Nueva Sociedad. Democracia y Política en América Latina*. <<http://nuso.org/articulo/mexico-los-militares-en-tiempos-de-cambio/>>.
- Cervantes, O. y Rueda, R. (7 de febrero de 2018). "AMLO califica como 'alcahuetes' y 'maiceados' a ministros de la SCJN". *El Financiero*.
- Clark, T. S. (2011). *The Limits of Judicial Independence*. New York: Cambridge University Press.
- Cortez Salinas, J. (2020a). "¿Qué es la Decisión Judicial? Notas sobre los estudios judiciales en América Latina". *Latin American Law Review*, (4), 129-145. <doi: <https://doi.org/10.29263/lar04.2020.06>>.
- Cortez Salinas, J. (2020b). *Ideas, innovación y cambio organizacional en la Suprema Corte de Justicia de la Nación*. México: IJ-FCPyS-UNAM.
- Cossío Díaz, J. R. (2001). "La Suprema Corte y la teoría constitucional". *Política y Gobierno*, VIII(1), 61-115.
- Chávez, E. (2004). "Las incompatibilidades de los legisladores en México y breves referencias en el derecho comparado". *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 54(242), 75-93.
- Domingo, P. (2000). "Judicial Independence: The Politics of the Supreme Court in México". *Journal of Latin American Studies*, 32(3), 705-735.
- Eisenstadt, T. A. (2003). *Courting Democracy in Mexico: Party Strategies and Electoral Institutions*. Cambridge University Press.
- Epstein, L. y Knight, J. (2013). "Reconsidering Judicial Preferences". *Annual Review of Political Science*, 16, 11-31. <<https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-032211-214229>>.
- Epstein, L. y Knight, J. (2008). *The Choices Justices Make*. D.C: Congressional Quarterly Press.
- Fix Fierro, H. (2020). *El poder del Poder Judicial y la modernización jurídica en el México contemporáneo*. México: UNAM.

- González Bertomeu, J. (2018). "Judicial Politics in Latin America". En Ansolabehere, K., Sieder, R. y Alfonso, T. (eds.), *Routledge Handbook of Law and Society in Latin America*. New York: Routledge.
- González-Ocantos, E. (2019). "Courts in Latin America". En Vanden, H. E. y Prevost, G. (eds.), *The Oxford Encyclopedia of Latin American Politics*. New York: Oxford University Press. <<https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1680>>.
- Helmke, G. (2005). *Courts under Constraints. Judges, Generals, and Presidents in Argentina*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Helmke, G. y Staton, J. K. (2010). "El rompecabezas de la política judicial en América Latina: una teoría sobre el litigio, las decisiones judiciales y los conflictos entre poderes". En Ríos Figueroa, J. y Helmke, G. (coords.), *Tribunales constitucionales en América Latina*. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Kapiszewski, D. y Matthew T. (2008). "Doing Courts Justice?: Studying Judicial Politics in Latin America". *Perspectives on Politics*, 6(4), 741-767. <<https://www.jstor.org/stable/20446826>>.
- León Pérez, A. (2019). "La política de las designaciones de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación". Tesis de licenciatura. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.
- Llanos, M., Cordula, T. W., Charlotte, H. y Stroh, A. (2016). "Informal Interference in the Judiciary in New Democracies: A Comparison of Six African and Latin American Cases". *Democratization*, 23(7), 1236-1253. <<https://doi.org/10.1080/13510347.2015.1081170>>.
- Magaloni Kerpel, A. L. y Elizondo Mayer-Serra, C. (2010). *¿Por qué nos cuesta tanto dinero la Suprema Corte?* CIDE, Cuaderno de Debate. <<http://repositorio-digital.cide.edu/handle/11651/140?show=full>>.
- Murayama, C. (2019). "La captura del Congreso por Morena". Nexos. <<https://www.nexos.com.mx/?p=43100>>.
- Pérez-Liñán, A. y Castagnola, A. (2016). "Judicial Instability and Endogenous Constitutional Change: Lessons from Latin America". *British Journal of Political Science*, 46(2), 395.
- Pérez Liñán, A. y Castagnola, A. (12 de julio de 2019). *The Reform Paradox: Judicial Institutions and Judicial Instability*. <<https://ssrn.com/abstract=3418836> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3418836>>.
- Reforma (28 de noviembre de 2020). "Pide UIF congelar cuentas de Vargas". <<https://www.reforma.com/pide-uif-congelar-cuentas-de-vargas/ar2079535>>.
- Ríos Figueroa, J. (2018). *El déficit meritocrático. Nepotismo y redes familiares en el Poder Judicial de la Federación*. México: Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad.
- Ríos Figueroa, J. y Staton, J. K. (2014). "An Evaluation of Crossnational Measures of Judicial Independence". *The Journal of Law, Economics, and Organization*, 30(1), 104-137. <<https://doi.org/10.1093/jleo/ews029>>.
- Ríos Figueroa, J. (2007). "Fragmentation of Power and the Emergence of an Effective Judiciary in Mexico, 1994-2002". *Latin American Politics and Society*, 49(1), 31-57. <<https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2007.tb00373.x>>.
- Ríos Figueroa, J. (2010). "Instituciones para la justicia constitucional en América Latina". En Helmke, G. y Ríos Figueroa, J. (eds.), *Tribunales constitucionales en América Latina*. México: SCJN.
- Ríos Figueroa, J. (2015). "Judicial Institutions". En Gandhi, J. y Ruiz-Rufino, R. (eds.), *Routledge Handbook of Comparative Political Institutions*. Nueva York: Routledge.
- Rodríguez-Raga, J. C. (2011). "Strategic Prudence in the Colombian Constitutional Court, 1992-2006". Doctoral dissertation, University of Pittsburgh.
- Romero, V., Parás, P., Pizzolitto, G. y Zechmeister, E. (2018). "Cultura política de la democracia en México y en las Américas, 2016/2017". LAPOP. <[https://www.vanderbilt.edu/lapop/mexico/AB2016-17\\_Mexico\\_Country\\_Report\\_V3\\_03.06.18\\_WW\\_042018.pdf](https://www.vanderbilt.edu/lapop/mexico/AB2016-17_Mexico_Country_Report_V3_03.06.18_WW_042018.pdf)>.
- Saavedra, C. (2013). "Democracy, Judicialization and the Emergence of the Supreme Court as a Policy-Maker in Mexico". London School of Economics and Political Science, tesis de Doctorado.
- Sánchez Talanquer, M. (2020). "México 2019: política personalista y neoliberalismo desde la izquierda". *Revista de Ciencia Política* (Santiago), 40(2), 401-430.
- Serrano Carreto, M. D. C. (2019). "La estrategia de seguridad de AMLO. ¿De la pacificación a la militarización?". *Revista IUS*, 13(44), 207-228.
- Zamarripa, R. (28 de enero de 2019). *Reforma*. <<https://www.reforma.com/aplicaciones/editoriales/editorial.aspx?id=150081>>.

# INAI-gobierno federal: una relación incómoda

Jacqueline Peschard\*

El propósito del presente trabajo es mostrar cómo ha ido evolucionando la relación del órgano garante de la transparencia con el Ejecutivo Federal, primero en su calidad de integrante de la Administración Pública Federal (IFAI) y, posteriormente, como órgano constitucional autónomo. Asimismo, se analizará dicha relación en el marco del gobierno que entró en funciones en 2018 y que desde el inicio manifestó, a través del discurso presidencial, desconfianza hacia las tareas del INAI, en razón de que se adoptó una concepción causal entre transparencia y control de la corrupción que confundió los propósitos de sus respectivas políticas públicas. Finalmente, se reflexionará sobre cómo la pandemia enfrentó al INAI al reto de mantener vivo el derecho de acceso a la información, en un contexto de confinamiento social y de cierre de actividades públicas presenciales que puso en el centro del debate su función como organismo garante de transparencia y su relación con los sujetos obligados.

## Introducción

La transparencia siempre ha sido incómoda para el poder, porque saber y conocer qué hacen las autoridades y cómo y en qué gastan los recursos públicos, expone a quienes gobiernan y los somete a un mayor escrutinio público. En eso reside la función principal de la transparencia y de ello depende su promesa de ser un factor que contribuya a fortalecer

la participación ciudadana y nuestro incipiente régimen democrático.

La legislación de la transparencia en México no fue parte del largo proceso democratizador que experimentó el país durante los últimos veinte años del siglo XX, es decir, legislar a favor del acceso a la información pública y la transparencia no fue una demanda expresa ni de la sociedad ni de los partidos políticos, aunque sí estuvo presente a manera de telón de fondo en todas y cada una de las reformas político-electorales que se emitieron durante esa época. Cuando se ciudadanizó el IFE, o cuando se introdujeron medidas para reforzar la integridad del registro de electores y la certeza sobre el cómputo de los votos, o se establecieron reglas para

que las contiendas fueran equitativas, un propósito central fue que se visibilizaran los procesos para que los ciudadanos tuvieran confianza en la imparcialidad de las elecciones. La idea de que la población pudiera darle seguimiento a cada una de las fases del proceso electoral, desplegando una mayor vigilancia ciudadana, gravitó implícitamente alrededor de la construcción de un sistema electoral que cumpliera con los estándares internacionales.

Es cierto que nuestra transición a la democracia estuvo enfocada a lograr elecciones libres y competidas —lo que se denominó “la transición votada” (Merino, 2003)—, pero el impulso reformista del proceso implicó un elenco de cambios institucionales

\* Doctora en Ciencia Política por la UNAM. Profesora de tiempo completo del Centro de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Consejera Presidenta del Consejo Nacional del Instituto Nacional de Acceso a la Información en el periodo (2009-2013)

encaminados a limitar o, si se quiere, a desestructurar el hiper-presidencialismo que había caracterizado al régimen autoritario de partido hegemónico (Marván, 2016: 203). Una parte de este proceso democratizador se orientó, entre otras cosas, al fortalecimiento de la división de poderes, dándole independencia al Poder Judicial (reforma 1994), y a añadir a la división clásica la novedosa figura de los organismos constitucionales autónomos (OCAs), que surgieron por primera vez en los años noventa del siglo XX. En el horizonte estaba el objetivo de ampliar los controles y contrapesos que habían sido prácticamente inexistentes durante el régimen del PRI, al menos durante su época clásica de control hegemónico (Escalante, 2019: 216-218), pero también se buscaba asegurar la protección de derechos humanos y políticos, a la vez que hacer más eficientes tareas clave del Estado mexicano en materia de regulación del flujo del dinero, de telecomunicaciones o de competencia, entre otras.

En México, la legislación sobre transparencia que regula la obligación de los entes públicos de publicitar la información sobre su desempeño ocurrió una vez concluida la transición a la democracia, es más, fue realmente su corolario. Después de que nuestro sistema electoral probó —con la alternancia en la Presidencia de la República en el 2000— que los votos contaban y se contaban bien, y que sólo el recuento de los mismos determinaba quién accedía al poder, la sociedad puso en el centro del debate público la demanda de visibilizar no sólo el acceso al poder, sino su ejercicio.

La primera ley federal de transparencia y acceso a la información (LFTAIPG) se emitió en 2002 y entró en vigor en 2003, cuando su órgano garante, el Instituto Federal de Transparencia y Acceso a la Información (IFAI), empezó a administrar las solicitudes de información presentadas por la población a las distintas dependencias y entidades del gobierno federal. A partir de ahí, la transparencia fue ganando terreno como un eje rector de la función pública gubernamental y como una condición indispensable de la gobernanza democrática.

Desde entonces, una de las grandes expectativas que despertó la vigencia de la ley fue que los entes públicos, que son los principales sujetos obligados de transparencia, fueran desarrollando una rutina institucional de apertura informativa. La intención detrás de la reforma de 2014 que transformó al IFAI en organismo constitucional autónomo con competencia nacional (INAI), fue profundizar dicho

objetivo<sup>1</sup>. Es decir, se consideraba que la exigencia legal de transparentar iría modificando el quehacer del servicio público para que la “transparencia por diseño” se arraigara como parte de las tareas burocráticas cotidianas<sup>2</sup>. En el largo plazo, al integrarse la transparencia al quehacer público, es decir, al volverse un criterio de decisión de la acción organizacional<sup>3</sup>, el órgano garante iría dejando de ser necesario y, por ende, incómodo para el Poder Ejecutivo.

El propósito del presente trabajo es mostrar cómo ha ido evolucionando la relación del órgano garante de la transparencia con el Ejecutivo federal, primero en su calidad de integrante de la Administración Pública Federal (IFAI) y, posteriormente, como OCA, con mayores facultades y alcances, lo cual le dio mayor relieve y fortaleza frente a los sujetos obligados dentro y fuera del gobierno. Asimismo, se pondrá énfasis en analizar dicha relación en el marco del gobierno que entró en funciones en 2018 y que desde el inicio manifestó, a través del discurso presidencial, desconfianza hacia las tareas del INAI, en razón de que se adoptó una concepción causal entre transparencia y control de la corrupción que confundió los propósitos de sus respectivas políticas públicas. Finalmente, se reflexionará sobre cómo la pandemia enfrentó al INAI al reto de mantener vivo el derecho de acceso a la información, en un contexto de confinamiento social y de cierre de actividades públicas presenciales que puso en el centro del debate su función como organismo garante de transparencia y su relación con los sujetos obligados.

Después de presentar un breve panorama de los OCAs en nuestro país para ubicar el desarrollo normativo del IFAI/INAI, se busca destacar cómo la sola autonomía de gestión y operación con la que contó el IFAI fue suficiente para que se implantara como autoridad capaz de darle vigencia al ejercicio del derecho de acceso a la información pública. De hecho, el IFAI ganó credibilidad institucional y moral en los primeros 10 años de vida y ello le permitió ser un actor determinante de la reforma que, en 2007,

<sup>1</sup> La reforma constitucional de 2014 no sólo amplió las facultades del IFAI, sino que incorporó a la lista de sujetos obligados de transparencia a los partidos políticos y a todas las personas físicas y morales que reciben o administran recursos públicos (Artículo 6° constitucional).

<sup>2</sup> La “transparencia por diseño” se refiere al mecanismo mediante el cual los servidores públicos, al momento mismo de generar un documento de trabajo, lo preparan y resguardan para ser publicitado, porque no es suyo, sino de todas las personas (véase Peschard, 2017: 239-243).

<sup>3</sup> A este proceso se le denomina *endogeneizar* organizacionalmente la transparencia (véase Arellano y Lepore, 2009: 312-341).

elevó el acceso a la información a rango constitucional y que, en 2014, lo convirtió en organismo nacional, con autonomía constitucional (INAI). No obstante, la fortaleza del mandato constitucional y la ampliación de facultades del INAI no significó inmediatamente el robustecimiento de su posición respecto del Poder Ejecutivo, ya que no se tradujo inmediatamente en que las dependencias y entidades se sujetaran cabalmente a los lineamientos dictados por el INAI, o a sus resoluciones en materia de otorgamiento de la documentación pública. De hecho, en la práctica ha persistido la resistencia a internalizar la transparencia en la práctica organizacional de los sujetos obligados.

En este marco, mediante ejemplos puntuales, se busca mostrar cómo en un inicio las resoluciones del IFAI dictaron importantes criterios de transparencia que, en algunos casos, provocaron reticencias entre los sujetos obligados para publicitar la información, pero que gradualmente fueron cediendo ante la conveniencia de apegarse a la transparencia. Esta circunstancia se mantuvo durante su periodo como organismo constitucional autónomo, lo cual demuestra que un marco normativo más sólido no se tradujo inmediatamente en una mejor gestión de la información, más abierta y transparente. Durante la pandemia, el INAI ha enfrentado desafíos como organismo garante, regulador y promotor del ejercicio de los derechos humanos que tiene encomendados (Azua, 2016).

## **Los organismos constitucionales autónomos: pieza clave de la gobernanza democrática**

### ***a) Una trayectoria en dos tiempos***

La creación de los OCAs en México ocurrió en dos grandes momentos: uno primero que va de 1993 hasta 2006, que acompaña al final de nuestra transición a la democracia y al propósito de acotar el hiper-presidencialismo, y uno segundo, de 2012 a 2014, que se inscribe en el arranque del gobierno de Peña Nieto y su proyecto de reforma institucional, como parte del Pacto por México, cuyo propósito expreso fue modernizar la gestión pública a través de fortalecer a instancias reguladoras en diversas materias (competencia, energía, educación, telecomunicaciones, transparencia).

Lo reciente de los organismos constitucionales autónomos en nuestro andamiaje institucional contrasta con lo antiguo que éstos son, por ejemplo, en Estados Unidos de América, donde se crearon hace más de 120 años, como

parte de su tradición constitucional, vinculada al principio de evitar la concentración del poder, descentralizando funciones esenciales del Estado en materias como salud, comercio, seguridad, etcétera.

Aunque no tan añejos, en otros países con democracias liberales consolidadas (Francia, por ejemplo), estos organismos, con diferentes grados de autonomía, son frecuentes en el campo de la regulación en telecomunicaciones, en competencia, en energía o en medio ambiente, que son áreas que se gestionan al margen de los cálculos o intereses políticos de los gobiernos, a fin de promover la eficiencia y competencia. Si bien internacionalmente no existe un modelo único u homogéneo de organismo autónomo, todos coinciden en su objetivo de ser instituciones de Estado especializadas e independientes.

Un primer rasgo distintivo de los OCAs es que no nacieron con dicho estatuto jurídico, sino que surgieron como instancias de la Administración Pública Federal y, posteriormente, a fin de reforzar la independencia y eficiencia de sus funciones, se les otorgó autonomía con rango constitucional. Como consecuencia de dicha constitucionalización, el nombramiento de sus titulares dejó de ser competencia del presidente de la República, para subrayar su separación de la línea de subordinación al Poder Ejecutivo<sup>4</sup>.

La figura de los constitucionales autónomos se inauguró con la transformación del Banco de México en OCA, en 1993. En el marco de lo que se concibió como un proyecto de modernización económica del país durante el gobierno de Salinas de Gortari, la autonomía del banco central tuvo por objetivo que las principales decisiones sobre política monetaria se adoptaran al margen de posibles interferencias del presidente de la República, a fin de asegurar tanto la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda como la de la economía en su conjunto.

Poco después, en 1996, el Instituto Federal Electoral (IFE) se convirtió en OCA. El IFE había nacido en 1991 con ciertos márgenes de independencia del Ejecutivo, para sustituir a la Comisión Federal Electoral, que era parte orgánica de la Secretaría de Gobernación. En respuesta a la demanda social y política de contar con una autoridad imparcial que organizara las elecciones libres y competidas, su carácter constitucionalmente autónomo se equiparó con su vocación ciudadana y su naturaleza de organismo

<sup>4</sup> Los titulares de los OCAs son nombrados de diversas formas: ya sea por alguna de las Cámaras Legislativas (el INE por la Cámara de Diputados, la CNDH por el Senado, por ejemplo), por la intervención de dos poderes (Banco de México, INAI) o por alguna fórmula de intervención de carácter técnico y de alguno del Poder Legislativo (INEGI).

de Estado, sin correas de transmisión ni con el gobierno ni con los partidos políticos<sup>5</sup>.

En 1999, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) dejó de ser una instancia de la Secretaría de Gobernación para convertirse en OCA, a fin de darle centralidad al compromiso del Estado mexicano de combatir la violación de los derechos humanos y defenderlos, protegerlos y garantizarlos con su fortaleza institucional. En este caso, la autonomía constitucional y la independencia del Ejecutivo resultaban indispensables porque el Estado es el responsable de violentar los derechos humanos de las personas, es decir, es el objeto directo e inmediato de las funciones regulatorias, de investigación y de recomendación de la CNDH.

Como parte de ese primer impulso para limitar el hiper-presidencialismo, en 2006, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), encargado de recabar, organizar y procesar la información estadística sobre la población, el territorio, la economía y los recursos del país, se transformó en OCA, después de haber funcionado como entidad desconcentrada del gobierno federal desde 1983. La importancia de su elevación a rango constitucional se explica por el bien público de la información que genera, empezando por los censos de población y económicos, si se quiere que sea una herramienta eficaz para la toma de decisiones.

La segunda generación de OCAs ocurrió durante el inicio del gobierno del presidente Peña Nieto y se inscribió en el acuerdo de las tres principales fuerzas políticas del país, que se denominó Pacto por México, y cuyo propósito era modernizar ciertas actividades centrales del Estado mexicano, dándole autonomía a algunos órganos reguladores.

En el marco de una reforma educativa que puso en el centro la evaluación de los maestros como palanca de mejora de la calidad de la educación pública, en 2013, el Instituto Nacional para la Evaluación Educativa (INEE) obtuvo su autonomía constitucional dejando atrás su carácter de instancia dependiente de la SEP, desde 2002. Sin embargo, el gobierno del presidente López Obrador determinó desaparecer al INEE para quitarle importancia a la evaluación de los docentes dentro de su estrategia de reforma educativa.

La necesidad de separar del ámbito de control gubernamental al sector de telecomunicaciones, que es clave para el desarrollo de la infraestructura del país, y con objeto de reforzar el carácter técnico de sus acciones y decisiones,

<sup>5</sup> Para una exposición detallada de la evolución del Consejo General del IFE, véase Becerra, Salazar y Woldenberg, 2000.

en 2013 se creó el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), en sustitución de la Cofetel. Su carácter de entidad reguladora de la radiodifusión y las telecomunicaciones implicó que la utilización y explotación del espectro radioeléctrico no dependieran de cálculos políticos a fin de impulsar la competencia y poner límites a la concentración de la propiedad en materia de radio, televisión, telefonía e internet.

Con el mismo propósito, en 2013, la Comisión Federal de Competencia se transformó en OCA (Cofece) para potenciar su carácter de órgano regulador de la economía, encargado de combatir prácticas monopólicas y de impulsar el funcionamiento eficiente de los mercados, alentando la libre competencia.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), creado en 2006 para medir la pobreza y evaluar los programas de desarrollo social que son particularmente relevantes por los grandes volúmenes de recursos que administran y por la cantidad de personas que son sus beneficiarias, se convirtió en constitucionalmente autónomo en 2014. No obstante, a la fecha no se ha emitido la ley secundaria que precise los alcances de la autonomía para las evaluaciones de política social que realiza.

De otra parte, los grandes déficits en materia de procuración de justicia en nuestro país y las demandas de la sociedad de acometer la tarea de hacerla más eficaz y eficiente, derivaron en una reforma, en 2014, que dotó de autonomía constitucional a la Procuraduría General de la República, transformándola en Fiscalía General (FGR). El objetivo era independizar al ministerio público de los intereses políticos del gobierno, para que la persecución de los delitos sólo respondiera al cumplimiento de las reglas del debido proceso.

### **b) Del IFAI al INAI: el acompañamiento de la sociedad civil**

En el mismo año de 2014, el IFAI, que había nacido como un órgano descentralizado, no sectorizado de la APF en 2002, fue elevado a rango constitucional, convirtiéndose en INAI. Con ello, amplió sus facultades para ser el organismo garante de transparencia para todos los órganos públicos en el ámbito federal, pero también para otros sujetos obligados como los partidos políticos y personas físicas o morales que reciben y/o administran recursos públicos. La reforma constitucional implicó desarrollar un extenso apartado en el Artículo 6° para precisar el alcance de las

facultades del órgano garante, sobre todo en materia de resoluciones de transparencia y para fijar el mecanismo de integración de su órgano de dirección colegiada<sup>6</sup> (Artículo 6º, fracción VIII de la CPEUM)<sup>7</sup>.

Aun antes de tener autonomía constitucional y desde su fundación, el IFAI contó con ciertos niveles de autonomía de gestión –“operativa, presupuestaria y de decisión” (Art. 33, LFTAIPG)–, ya que su función principal era resolver sobre las negativas de acceso a la información de todas las dependencias del gobierno federal, es decir, requería una palanca de maniobra institucional para obligar a sus homólogos de la APF a difundir la información pública que resguardaban, lo cual chocaba con la cultura de opacidad que se había instalado en el servicio público de nuestro país durante la larga época del régimen autoritario de dominio de un solo partido.

La Ley Federal de Transparencia obligaba no sólo al gobierno, sino a todos los entes públicos del ámbito federal, a ofrecer la información que resguardaban en sus archivos, pero el IFAI sólo era competente para determinar la apertura de documentos en aquellos que compartían su misma naturaleza, es decir, que formaban parte del gobierno federal. Todos los demás sujetos obligados, en ese momento –poderes Legislativo y Judicial y organismos constitucionales autónomos– desarrollaron sus propios órganos garantes para asegurar el acceso a la información (Art. 61, LFTAIPG).

Fueron necesarias dos reformas constitucionales –en 2007 y 2014– para elevar a rango constitucional a la transparencia y, después, para conferirle dicha categoría al órgano garante de la transparencia, con lo cual amplió su competencia hacia todos los sujetos obligados del ámbito federal<sup>8</sup>. La explicación detrás de la frecuencia con la que se reformó la Constitución en esta materia en un plazo de apenas siete años, reside en que la demanda de acceso a la información pública fue impulsada por la conjugación de tres factores: 1) el contexto de gobiernos surgidos de elecciones democráticas, 2) el surgimiento de organizaciones de la sociedad civil, empeñadas en promover los

<sup>6</sup> El órgano de dirección del IFAI estuvo conformado por 5 comisionados que eran designados por el presidente de la República, pero el Senado de la República podía objetar el nombramiento por mayoría (Art. 34, LFTAIPG).

<sup>7</sup> El Artículo 6º constitucional incorporó un largo apartado en la fracción VIII para establecer el alcance de las facultades del INAI, “organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión”.

<sup>8</sup> Para un desarrollo detallado del trayecto de la regulación del derecho de acceso a la información, véase López Ayllón, 2016: 3-32.

derechos humanos y 3) la centralidad que cobró el acceso a la información en la agenda de organismos internacionales y regionales defensores de los derechos humanos, en particular en materia de libertad de expresión<sup>9</sup>.

La regulación del acceso a la información y la transparencia en México arrancó con fuerza y con perspectivas de implantarse como práctica social, gracias a que contó con el consenso entre el gobierno y la sociedad, al concebirse como parte de los cambios que ocurrirían en la gestión gubernamental, como producto de la alternancia en la Presidencia de la República. La transparencia rápidamente ganó relevancia en la agenda pública, que se expresó en una iniciativa de legislación en la materia, impulsada por una coalición de grupos de la sociedad civil –el Grupo Oaxaca, integrado por periodistas, activistas de derechos humanos y académicos– (Escobedo, 2020) que encontró buena acogida en el gobierno de la primera alternancia, en medio de un ambiente de expectativas abiertas respecto de las promesas de la democracia, una de las cuales era “la eliminación del poder invisible” (Bobbio, 1983: 22).

Desde una perspectiva comparada, el modelo mexicano de transparencia que se estableció desde la primera ley federal recogió las bases de lo que ya para entonces se identificaba como los estándares internacionales del derecho de acceso a la información: el principio de máxima publicidad, con excepciones estrictas y establecidas en ley; el carácter universal del derecho; la incorporación de todos los entes públicos como sujetos obligados; un órgano con autonomía para resolver controversias por negativas de información y mecanismos ágiles y gratuitos para acceder a la información (Botero, 2016).

Tanto el contexto en el que se emitió la primera Ley Federal de Transparencia como las disposiciones contenidas en la misma, trazaron las coordenadas de la relación entre el IFAI y el Ejecutivo federal. De hecho, el decreto de creación del IFAI, emitido con posterioridad a la LFTAIPG, estableció que, al emitir sus resoluciones, el instituto no estaría subordinado a autoridad alguna, a fin de poder adoptar decisiones con plena independencia (Artículo 4º Decreto del IFAI, 2002). Fue así que, desde que inició su trabajo como órgano garante en 2003, fungió como una suerte de tribunal que, con sus resoluciones, frecuentemente rompía cercos de secrecía de las instancias del gobierno

<sup>9</sup> Las Relatorías para la Libertad de Expresión de la ONU, de la OEA, así como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos jugaron un papel protagónico en la relevancia que adquirió el acceso a la información como un derecho humano en toda América Latina (véase, Peschard, 2017a: 3-62).



federal, provocando tensión, o al menos incomodidad, en la relación entre éste y el IFAI.

## La autoridad del IFAI frente al Ejecutivo Federal: la potencia de un marco normativo

### a) Un arranque prometedor

Durante los primeros años de vigencia de la LFTAIPG, la relación entre el IFAI y el gobierno federal fue básicamente de respeto a las funciones de cada quien, o si se quiere, de colaboración mutua para el cumplimiento de las normas de transparencia. El IFAI desplegaba un novedoso mecanismo de contención del poder, vía el escrutinio ciudadano a través del acceso a la información, en el marco del primer gobierno, surgido de una elección competitiva que estaba comprometido con hacer avanzar la democratización del país, más allá de la esfera electoral. Había, si se quiere, un compromiso expreso del Ejecutivo de darle plena vigencia al acceso a la información, que se correspondía con una vocación del IFAI de aprovechar sus facultades para ponerlo en práctica.

Cabe recordar que, desde el inicio, el IFAI fue capaz de instalar una plataforma informática (Sistema de Solicitudes de Información, SISI) para tramitar ágilmente las solicitudes de información, pero sobre todo para animar a las personas a utilizar la nueva herramienta para conocer el desempeño del gobierno federal<sup>10</sup>.

Si bien al principio las solicitudes de información generaron una carga adicional de trabajo para los servidores públicos, porque no existían archivos bien organizados ni una memoria archivística, o experiencia en localización de documentos, se pensaba que a medida que se replicaran las solicitudes de información, se crearía una costumbre administrativa a favor de la apertura que transformaría las muy arraigadas rutinas de opacidad de la gestión pública gubernamental (Merino, 2007: 139).

Al arranque de la vigencia de la ley, las solicitudes de información se centraron en temas básicos sobre el dinero público, que iban desde el sueldo y las prestaciones de los altos funcionarios —empezando por el presidente de la

<sup>10</sup> Desde la entrada en vigor de la LFTAIPG en junio de 2003 —un año después de la emisión de la ley—, un gran porcentaje de las solicitudes de información (96%) se presentaron por la vía de la plataforma informática (véase Becerra, 2008: 71-88).

República<sup>11</sup>, la asignación de las partidas presupuestales para diferentes rubros de gasto, o la estructura organizativa de las dependencias y entidades, con sus respectivos tabuladores de sueldos, así como los contratos de obras y servicios. Fue un periodo de aprendizaje tanto para los sujetos obligados como para las personas interesadas en obtener información gubernamental, que se agrupaban sobre todo en la academia, el sector público, empresarios y periodistas<sup>12</sup>. Instruir de forma sistemática a los sujetos obligados a que buscaran bien la información cuando declaraban inexistencia, o a que desclasificaran información siempre que se refería a recursos públicos, porque era un asunto de interés público, fue permitiendo que el IFAI se probara como órgano garante, imponiéndose como autoridad en transparencia, a los ojos de las autoridades gubernamentales y públicas.

A medida que las solicitudes de información se fueron haciendo más complejas, porque la inicial apertura fue un incentivo para ampliar el alcance de la búsqueda, la relación del IFAI con el gobierno fue enfrentando momentos de controversia y hasta de tensión. Los casos en los que no coincidían las posiciones entre el órgano garante y el gobierno, significaron un desafío para los comisionados del IFAI, que los enfrentó al dilema de mantener posiciones inerciales en materia de transparencia, o impulsar interpretaciones proactivas del marco legal, obligándolos a sustentar sus resoluciones con argumentos de vanguardia, tomados de resoluciones de organismos internacionales, sobre todo cuando los temas involucrados no permitían trazar de manera nítida la línea divisoria entre información pública e información clasificada por reserva o por confidencialidad. Hay que recordar que la legislación prevé que los únicos que pueden recurrir al amparo ante un juez para revertir una decisión del IFAI son los ciudadanos, titulares del derecho de acceso a la información. Los sujetos obligados carecen de cualquier mecanismo de control de la legalidad,

<sup>11</sup> A mediados de los años noventa, casi diez años antes de que se legislara en materia de transparencia, organizaciones de ciudadanos, como Alianza Cívica A.C., demandaron conocer el sueldo del presidente de la República, el cual se mantenía en secreto, bajo el argumento de que eran datos personales del titular del Ejecutivo (véase *Historia de Transparencia Mexicana*, disponible en <[www.tm.org.mx/historia/](http://www.tm.org.mx/historia/)>).

<sup>12</sup> A pesar de que la ley previó la posibilidad de presentar solicitudes de manera anónima, quienes así lo deciden ofrecen sus datos sobre su ocupación. Del universo de personas que ofrecían ese dato, en promedio, 37% eran académicos, 10% servidores públicos, 19% empresarios y 9% periodistas, es decir, se trataba de personas que utilizan profesionalmente documentos y datos públicos (Peschard, 2017: 185).

justamente porque son quienes deben acatar los principios de transparencia.

Para ilustrar lo anterior, es útil el caso de la apertura de información en los archivos del SAT sobre fideicomisos públicos, los cuales, genéricamente, se encontraban contemplados como información reservada, al ser parte de la figura de los secretos comercial, industrial, fiscal, bancario, o fiduciario (Art. 14, II, LFTAIPG). Dado que uno de los ejes rectores de la transparencia es que el origen público del dinero implica su publicidad, resultaba conveniente distinguir, por un lado, la fuente originaria de los recursos de los fideicomisos (fideicomitente) para que, en caso de ser de naturaleza pública, fuera difundida (resoluciones 685/05 y 906/05). Por el contrario, la información sobre la administración del recurso (fiduciario) estaría clasificada como reservada. Este planteamiento se convirtió en un criterio del pleno del IFAI para futuros casos de solicitudes sobre fideicomisos públicos; sin embargo, recurrentemente generaba incomodidad entre las dependencias gubernamentales (sobre todo la SHCP) encargadas de administrar la figura financiera de los fideicomisos.

Una resolución del pleno del IFAI que afectó severamente su relación con el Ejecutivo federal, durante el gobierno de Felipe Calderón, fue su determinación de abrir información sobre un listado de créditos fiscales cancelados en 2008. En principio, la información sobre impuestos de los contribuyentes está protegida por el secreto fiscal (Art. 69 del Código Fiscal); sin embargo, en este caso, se trataba de impuestos que la autoridad había resuelto no cobrar por ser incosteables, o porque la persona física o moral estaba en quiebra y resultaba más conveniente cancelarlos, es decir, dejar de cobrarlos. El argumento de la mayoría de los comisionados del IFAI para remontar la reserva de información fue que dejar de cobrar los créditos fiscales era una manera de ejercer un gasto para el erario, además de que implicaba tratar de forma diferenciada a los contribuyentes, al no cobrarles a todos parejo. De ahí que debía privar el interés público de conocer a qué personas físicas y morales se les había otorgado la amnistía fiscal, por qué montos y cuáles eran las razones del perdón (Expediente 6030/09). La resolución llevó en un primer momento al desacato de parte del SAT, que se negaba a dar a información argumentando compromisos internacionales de protección del secreto fiscal. Fue de tal magnitud el enojo del Gobierno Federal, que se planteó modificar la legislación en transparencia para limitar el alcance de las resoluciones del IFAI, permitiendo que los sujetos obligados

podieran presentar un recurso ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa para que revisara las acciones del órgano garante, impidiendo que se cumpliera el principio de definitividad (Art. 59, LFTAIPG).

El respaldo de organizaciones de la sociedad civil al IFAI fue clave para reducir la animadversión que el gobierno federal había desarrollado al calor de resoluciones relevantes que habían obligado al gobierno a otorgar información respecto de asuntos que eran sensibles para las autoridades. Todo ello demostró que la autonomía de decisión era una palanca eficaz para que el instituto pudiera ir más allá de emitir resoluciones inerciales o convencionales, que no generaran incomodidad a los sujetos obligados.

La aplicación proactiva de la Ley Federal de Transparencia fue generando una suerte de “ecosistema de transparencia”, integrado por una comunidad cada vez más profesional en el conocimiento y aprovechamiento de la información pública, con la presencia de organizaciones de la sociedad civil que tomaron la causa de la transparencia como su principal bandera para incidir en la formulación de políticas públicas y de reformas legales. En este escenario, la transparencia fue ganando credibilidad en la opinión pública, pero ello no se tradujo en una tendencia a que los sujetos obligados desarrollaran una cultura de apertura informativa. Con frecuencia, fueron encontrando atajos para cumplir con la ley sin atender de mejor manera las solicitudes de información, ni modificar sus rutinas de gestión documental, pues o bien declaraban inexistencia para desanimar al solicitante de información, o incluso reservaban información para obligar al solicitante a recurrir ante el IFAI. La paradoja fue que, en el corto plazo, una robusta legislación y una institución con independencia para promover activamente la transparencia no habían logrado internalizar en la burocracia la utilidad y el beneficio que aporta al trabajo mismo de los servidores públicos. Lejos de concebir a la transparencia como una herramienta eficaz para agilizar la toma de decisiones —porque se tienen bien ordenados los precedentes de distintas políticas públicas—, se mantuvo viva la idea de que es una intromisión externa que hace más pesado el servicio público.

A pesar de los desencuentros entre el IFAI y el gobierno federal por las resoluciones que emitió durante sus primeros años de vida, la fuerza moral de la transparencia no sólo dentro del país, sino en el ámbito internacional, fue una potente herramienta para catapultar reformas constitucionales y legales capaces de robustecer el modelo mexicano del acceso a la información. De hecho, la reforma

constitucional en materia de transparencia de 2007, cuyo objetivo fue sentar bases y criterios homogéneos para el ejercicio del derecho de acceso a la información en todo el país, fue producto de una coalición virtuosa, liderada desde la periferia por cinco gobiernos estatales, pero “imaginada desde la autoridad federal en la materia”<sup>13</sup> (Salazar, 2007: xi).

### **b) La fuerza legitimadora de la transparencia**

Así como los últimos 25 años del siglo XX estuvieron marcados por la ola democratizadora que estableció y/o restituyó elecciones libres y competidas en diversas partes del mundo, los primeros lustros del siglo XXI fueron testigos de una cascada de transparencia que trajo la emisión de leyes en la materia por todo el mundo (Centre for Law and Democracy, 2020). Lo que parecía claro era que la participación en elecciones periódicas no era suficiente para colmar las demandas de la población de intervenir en las decisiones de quienes habían sido electos para ocupar cargos públicos y de representación. La imagen del ciudadano informado y vigilante fue imponiéndose como requisito de legitimidad democrática, tanto en las sociedades con democracias representativas más arraigadas, como en las emergentes, que muy rápidamente enfrentaron el reto de ampliar los espacios de intervención de la ciudadanía. (Rosanvallon, 2008:19).

La palanca legitimadora de la transparencia explica por qué, en el marco de la segunda alternancia en la Presidencia de la República en 2012, el gobierno de Peña Nieto propuso una nueva reforma constitucional en transparencia, de la mano de otra, también de gran calado, para el combate a la corrupción<sup>14</sup>. Lo novedoso de estas propuestas fue que el proceso legislativo para discutir iniciativas y traducirlas en disposiciones legales se abrió a la intervención tanto del IFAI como de la academia y de las organizaciones de la sociedad civil, dándole vida a la mecánica de *parlamento abierto* que había cobrado relevancia mundial como parte

<sup>13</sup> El significado y las distintas dimensiones de la reforma constitucional de 2007 en materia de transparencia pueden revisarse en Bustillos, Jorge y Miguel Carbonell (coords.), *Hacia una democracia de contenidos: la reforma constitucional en materia de transparencia*. México: IJ-UNAM/IFAI/INFODF, 2007.

<sup>14</sup> Estas dos reformas fueron propuestas desde la campaña política misma de Enrique Peña Nieto (véase *Manifiesto por una presidencia democrática*, 2012. Recuperado de <<http://pri.org.mx/SomosPRI/Sala de Prensa/Nota.aspx?y=6781>>).

de la Alianza para el Gobierno Abierto, de la que México formaba parte desde su lanzamiento en 2010<sup>15</sup>.

Esta nueva forma de hacer política pública —el gobierno abierto— permitió que la reforma constitucional de transparencia de 2014 y su respectiva ley reglamentaria de 2015 —la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP)— incorporaran buena parte de las sugerencias de la comunidad de activistas y académicos que habían adoptado el derecho de acceso a la información, como su objeto privilegiado de estudio y de incidencia ciudadana. La profundidad de la reforma se expresó de manera nítida no sólo en la elevación a rango constitucional del órgano garante y la ampliación del listado de sujetos obligados, sino en el impulso a las obligaciones de transparencia y la edificación del Sistema Nacional de Transparencia (SNT)<sup>16</sup>. El SNT agrupó a todos los organismos garantes del país y, bajo la coordinación del INAI, definiría sus instrumentos de actuación con miras a ir más allá de la transparencia en el ámbito público para fortalecer la rendición de cuentas del Estado mexicano (Art. 6° constitucional, inciso VIII, último párrafo).

Esta ruta de interlocución entre la sociedad civil y los legisladores incluyó también al proceso de nombramiento de los integrantes del pleno del IFAI, lo cual se tradujo en que los legisladores desarrollaran una metodología de evaluación de los perfiles de los candidatos con el acompañamiento de un comité de expertos de la sociedad civil<sup>17</sup>. Al final, el contenido de la reforma fue calificado como un

<sup>15</sup> En 2010, la Alianza para el Gobierno Abierto (*Open Government Partnership*) fue propuesta por el presidente norteamericano Barak Obama, con la colaboración de siete gobiernos más, entre los que se encontraba México, representado por el IFAI. Se trató de una nueva mecánica de elaboración de políticas públicas que, desde su diseño mismo, contarán con la intervención de la sociedad civil, echando mano de las nuevas tecnologías de la información (véase, sept. 2011, <[www.imco.org.mx](http://www.imco.org.mx)>).

<sup>16</sup> Una de las grandes apuestas de la sociedad civil organizada respecto de la reforma en transparencia de 2014 fue que las entidades públicas difundieran información de oficio —obligaciones de transparencia—, las cuales se incrementaron sensiblemente al pasar de 17 en 2002 a 48 (Art. 7, LFTAIPG y Art. 70, LGTAIP).

<sup>17</sup> La selección de los comisionados del IFAI después de aprobada la reforma en transparencia de 2014, implicó que en el Senado (Comisión de Transparencia y Anticorrupción) se formara un Comité de Expertos que desarrolló una metodología de evaluación de los candidatos, que derivó en la elaboración de una lista de 25 finalistas con los mejores calificados. Al final, 6 de los 7 nuevos comisionados que designó el Senado coincidieron con los 10 mejores de la lista elaborada por el Comité (cfr. 1° de mayo de 2014, <[www.aristeginoticias.com](http://www.aristeginoticias.com)>).

triumfo de la sociedad civil y la designación de los comisionados por parte del Senado ganó credibilidad<sup>18</sup>.

Es posible afirmar que este formato de participación de la sociedad civil en el desarrollo de tareas y responsabilidades de las autoridades, tanto legislativas como ejecutivas, era un reflejo del déficit de legitimidad del gobierno en turno y, como consecuencia de ello, de la posición privilegiada de las organizaciones de la sociedad civil en su interlocución con las autoridades públicas. La firma de la Alianza por el Parlamento Abierto entre el Congreso y los colectivos a favor de la transparencia, en septiembre de 2014, para desarrollar una agenda nacional con planes de acción puntuales, fue la expresión más clara del estado que guardaba la relación entre el gobierno y la sociedad civil, marcada por la relevancia de esta última en los temas de la agenda pública<sup>19</sup>.

## El cambio en la ecuación: el gobierno desautoriza al INAI

### a) La desconfianza desde el lente de la corrupción

Es un lugar común afirmar que la transparencia de la información pública es un primer eslabón en el combate a la corrupción, porque somete a las autoridades a un escrutinio puntual que las empuja a comportarse apegadas a las normas; es decir, la transparencia es una palanca inhibidora de conductas ilícitas.

En México, la aplicación de las leyes de transparencia en un contexto de ascenso de la sociedad civil se tradujo en una mayor visibilidad mediática de grandes escándalos de corrupción durante el gobierno de Peña Nieto, tanto en el ámbito federal (Odebrecht, “Estafa Maestra”) como en el estatal (desviaciones multimillonarias de recursos en Veracruz, Chihuahua, Quintana Roo, Nayarit, entre otros)<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> La demanda de los colectivos involucrados en el proceso de selección de los comisionados había sido “garantizar la imparcialidad partidaria en la integración del nuevo Pleno del IFAI... para no correr el riesgo de poner el órgano en manos equivocadas...” <[www.rendiciondecuentas.org.mx/12marzo2014](http://www.rendiciondecuentas.org.mx/12marzo2014)>.

<sup>19</sup> Boletín del Senado 15426, 22 de septiembre de 2014, <[www.comunicacion.senado.gob.mx/index.php](http://www.comunicacion.senado.gob.mx/index.php)>.

<sup>20</sup> La organización Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI) ha documentado tanto los casos de corrupción en gobiernos estatales, como los federales (véase “EPN: la corrupción como sello de gobierno, 2013-2018”. <[www.contralacorrupcion.mx/epn-la-corrupcion-como-sello-de-gobierno/](http://www.contralacorrupcion.mx/epn-la-corrupcion-como-sello-de-gobierno/)>).

Los volúmenes ofensivos de dinero involucrados en los casos de corrupción y la extensión de los mismos a lo largo del territorio nacional explican la dimensión de la reforma constitucional en materia de corrupción que se aprobó en 2015 y que, al igual que la de transparencia, se procesó a través de un mecanismo de extensa participación de las organizaciones de la sociedad civil<sup>21</sup>. De hecho, fue tal la influencia de la coalición de organizaciones que impulsaron la reforma anticorrupción, que lograron modificar de forma significativa la iniciativa que había impulsado el gobierno y, en lugar de crear una nueva institución —una Comisión Autónoma Anticorrupción—, se articuló una coordinación interinstitucional que involucraba a todas las entidades con alguna competencia en materia de combate a la corrupción. El Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) se fincó sobre dos pilares fundamentales: la coordinación entre dependencias y entidades ya existentes y la participación directa de la ciudadanía a través del Comité de Participación Ciudadana, que presidiría el órgano de dirección del Sistema<sup>22</sup>.

Así como el proceso de elaboración de la reforma constitucional anticorrupción fue ejemplo de interlocución y voluntad de colaboración del gobierno y la sociedad civil, su puesta en marcha reveló las resistencias del propio gobierno para poner en marcha el SNA. Se retrasó la reglamentación secundaria de la reforma de la Fiscalía General de la República para integrar la Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción (FECC) y no se cumplió con el procedimiento abierto y transparente para el nombramiento de los magistrados especializados del TFJA (Tribunal Federal de Justicia Administrativa). Este tipo de obstáculos se replicó en diversas entidades de la República, lo cual impidió que se instalara cabalmente el SNA en julio de 2017, para cumplir con el calendario legalmente establecido. El SNA arrancó con un bloqueo gubernamental que lo ha marcado desde entonces; sin embargo, el impe-

<sup>21</sup> La participación de la sociedad civil en la reforma anticorrupción arrancó con la formación de una gran coalición ciudadana que incluyó a académicos, organizaciones civiles y empresariales que promovieron una iniciativa ciudadana de Ley General de Responsabilidades Administrativas, popularmente llamada ley #3 de 3, que logró recabar más de 630 mil firmas de apoyo (véase IMCO, 1º de febrero de 2016, <[www.imco.org.mx](http://www.imco.org.mx)>).

<sup>22</sup> Hay diversos estudios sobre el SNA. Véase, Merino, Mauricio, “Opacidad y corrupción. Las huellas de la captura”. *Cuadernos de Transparencia*, (26), INAI, 2018; Lajous, Alejandra (coord. y editora), *La sociedad civil vs la corrupción*. Grijalbo, 2018; Peschard, Jacqueline, “Los retos del Sistema Nacional Anticorrupción en México”, en KAS Paper, Fundación Konrad Adenauer, 2019, Estudio de la Contraloría Ciudadana, <[www.rendiciondecuentas.org.mx](http://www.rendiciondecuentas.org.mx), 2019>.

tu de los colectivos anticorrupción hizo que en el inicio fueran muy altas las expectativas de que su instalación abriría la puerta a cambios importantes en el control de la corrupción.

La corrupción tuvo un lugar central en la campaña electoral de 2018; sin embargo, López Obrador fue el único candidato que logró abanderarla de manera confiable y su triunfo, con un amplio margen de victoria, quedó asociado a su compromiso anticorrupción. El importante margen de victoria, de 30 puntos porcentuales, que obtuvo el candidato de Morena, trastocó la correlación de fuerzas políticas existentes en el país, pero también provocó un cambio en la ecuación entre sociedad civil y gobierno. El gobierno se instaló con una importante base de legitimidad que desplazó a las organizaciones de la sociedad civil del papel central que habían adquirido en los años anteriores. La polarización que empezó a dibujarse en la sociedad mexicana impactó a las organizaciones de la sociedad civil.

Gracias a que durante el periodo de transición gubernamental el presidente electo fue tomando las riendas del gobierno, desde el inicio de su gestión como presidente constitucional, López Obrador dio muestras de una voluntad de centralización y personalización del poder. Su novedosa estrategia de comunicación social, basada en la realización de conferencias de prensa matutinas, permitió identificar muy rápidamente su desconfianza hacia los organismos constitucionales autónomos en general y, concretamente, respecto del INAI.

Desde las primeras “mañaneras” en diciembre de 2018, el presidente López Obrador planteó con claridad su percepción negativa sobre los OCAs y su mala valoración del trabajo del INAI. Caracterizó a las entidades autónomas como figuras vinculadas al pasado neoliberal y creadas por los conservadores para simular que se cumplían las tareas que se les encomendaba, con el propósito de darles a sus titulares salarios elevados (7-12-2018). En el nuevo contexto de un gobierno con un importante respaldo popular, se veía como innecesario e inexplicable que existieran organismos fuera de la línea de mando presidencial, sobre todo porque sólo servían “para aparentar” (3-10-2019).

Respecto del INAI, desde el inicio de su gobierno, López Obrador puso sobre la mesa su desaprobación hacia la

institución, porque no había logrado reducir la corrupción y porque absorbía un presupuesto de mil millones de pesos. Las opiniones recurrentes del Presidente pasaron por reclamarle al INAI porque no había difundido información sobre el caso Odebrecht, al aceptar que ésta era reservada porque estaba abierta una carpeta de investigación, pero también porque no había promovido que los actos de corrupción fueran clasificados como delitos graves. Para el presidente López Obrador, la transparencia fue “una simulación del periodo neoliberal [...] nunca se dio nada y saquearon al país” (3-07-2019). También reclamó que no se hubiera difundido información sobre la condonación de impuestos durante el gobierno de Vicente Fox (25-07-2019).

La desconfianza del presidente López Obrador hacia el INAI hizo que con frecuencia lo calificara como una institución irrelevante, al punto que ni siquiera tenía presente a qué se referían sus siglas (13-03-2019). Ante la solicitud de los comisionados del INAI de tener una reunión de trabajo para explicarle en qué consistían sus tareas y proyectos, el Presidente se negó sistemáticamente a recibirlos, aunque prometió que lo haría cuando tuviera espacio (19-02-2019).

Sin embargo, el desprecio del presidente López Obrador por el INAI no implica que no reconozca la obligación que tienen las dependencias gubernamentales y su propia oficina de entregar información, pues ha insistido en que su gobierno entrega la información que se le solicita porque “no tenemos nada que ocultar y porque las reservas de información existen” porque “hay que cuidar la parte legal” (13-01-2020).

En suma, si bien parece claro que el presidente López Obrador acepta el valor social de la transparencia y que su gobierno debe acatar las obligaciones de publicitar la información que genera, esto no pasa por reconocer al INAI y a las funciones que el mandato constitucional le otorga. Para el titular del Ejecutivo, “que exista transparencia es igual a nada y cuesta mil millones de pesos” (03-07-2020) porque al igual que los demás organismos constitucionales autónomos, “son aparatos burocráticos onerosísimos” (2-07-2020). Es decir, el criterio de valoración del órgano garante es el presupuesto que tiene asignado (Cuadro 1).

**Cuadro I**  
**Menciones del INAI en las conferencias mañaneras**

<i>Fecha</i>	<i>Mención</i>	<i>Postura</i>
07/12/2018	Cuesta mil millones de pesos mantener ese organismo (el INAI). ¿Se creó, y en qué ha contribuido para reducir la corrupción? Al contrario, la corrupción creció como nunca a la par de que se creó este organismo. De todas maneras, no desaparece el Instituto de la Transparencia. Pero, sí, espero que, como es un organismo autónomo, haga un esfuerzo de austeridad para reducir los sueldos de los altos funcionarios públicos.	Negativa
08/01/2019	Sobre el INA... No queremos nosotros intervenir en organismos autónomos, no está en el plan nuestro el que se reestructuren, se achiquen o desaparezcan organismos o instituciones autónomas. Tenemos diferencias, pero no es eso para nosotros prioritario.	Neutral
26/01/2019	La Sedena decidió clasificar la información y hay un proceso que se está litigando actualmente en el INAI. LÓPEZ OBRADOR: Estoy de acuerdo con el INAI. Es el de transparencia, ¿no? Sí, se va a dar conocer todo.	Neutral
13/02/2019	[Sobre Odebrecht] Yo tengo información primero que el Instituto de la Transparencia en un primer tiempo, en una primera decisión, declaró que era información secreta. Nada más le voy a pedir a Jesús para que lo busquemos y se los aclaremos. Tengo esa información, que después cambió, sí, pero inicialmente sostuvo que era información que no podía revelarse. Entonces estamos emplazados a eso.	Negativa
14/02/2019	Sólo aclarar que, en efecto, la oficina de Transparencia negó la apertura del caso Odebrecht en mucho tiempo; se habló sobre todo luego de la elección del 1° de julio, porque nosotros lo venimos denunciando, pero esas son las pruebas. Ellos argumentan que no quieren afectar lo del llamado debido proceso, pero yo soy partidario de la transparencia; y además hay que pensar hasta en modificar la ley, pero poner por encima la transparencia ayuda mucho en el combate a la corrupción, en el combate a abusos de autoridad.	Negativa
19/02/2019	Sí, estoy abierto, a una audiencia con ellos [el INAI] porque es un derecho que tienen los ciudadanos, el derecho de audiencia, y los voy a atender, los voy a recibir, nada más es un asunto de agenda, a ver cuándo puedo hacerlo, para escucharlos, como lo tienen que hacer todas las autoridades.	Neutral
13/03/2019	¿Cómo se llama esta institución? INTERLOCUTOR: El INAI. PRESIDENTE ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR: Pero, ¿cómo se llama?, ¿cuál es su...? INTERLOCUTOR: Instituto Nacional de Acceso a la Información. PRESIDENTE ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR: Imagínense. Qué nivel de simulación. En este periodo que no era delito grave la corrupción se creó el consejo anticorrupción y nadie dijo nada de que no se podía crear un consejo anticorrupción si antes no se modificaba la Constitución para convertir en delito grave hechos de corrupción; porque si no, qué iban a hacer.	Negativa
16/05/2019	La información que nos piden sobre publicidad oficial, tengo entendido que nos están solicitando de parte de Transparencia el que se entregue la información. Se va a hacer. Todavía no concluye el plazo, el término de ley creo que fueron 10 días, se está haciendo ya la recolección, el acopio de elementos para entregar esta información a transparencia. Nosotros no vamos a darla a conocer, se va a entregar a Transparencia y ellos van a decidir.	Positiva
03/07/2019	Eso de lo de la transparencia fue una simulación que se hizo en el periodo neoliberal, el crear organismos para la transparencia, la sociedad civil. Nunca vieron nada, saquearon al país, ¿y el instituto de la transparencia nunca presentó una denuncia de actos de corrupción? Al contrario, el instituto de la transparencia sirvió de tapadera y medios de información conservadores fueron los que impulsaron todo esto.	Negativa
25/07/2019	La verdad se abusó con la creación de todos estos organismos. Crearon aparatos burocráticos onerosos, sin beneficio, llenaron de oficinas, de instituciones, supuestamente autónomas, independientes, se puso de moda todo eso. Aquí hablábamos de la creación, que fue de los pioneros en la etapa neoliberal, el instituto de la transparencia (INAI), ¿cuánto se ha gastado en ese instituto? Tiene un presupuesto de alrededor de mil millones de pesos al año. Y resulta que en la época de más corrupción no vieron nada, se hicieron de la vista gorda, por eso los sueldos elevadísimos. Imagínense si se van a cumplir con su deber, si reciben 300, 400 mil pesos mensuales, se quedan calladitos y son capaces de hacer	Negativa

*Continúa...*

Fecha	Mención	Postura
25/07/2019	cualquier cosa. En el caso de este instituto, fue capaz de declarar la condonación de impuestos que hizo Fox como un asunto privado o mantenerlo en secreto. Siendo el instituto de la transparencia. Lo mismo con lo de Odebrecht, se prestaron a que no se diera a conocer la información, pero, así como ese organismo otros. Hace poco crearon también con el impulso de la llamada sociedad civil lo del instituto anticorrupción. Inmediatamente un consejo, directivos, sueldos, oficinas, gasto. Y resulta que la corrupción no era delito grave, ¿para qué crear un instituto anticorrupción si no modificas primero la ley y conviertes la corrupción en delito grave? Pero no, todo era simulación. Pura apariencia, era la manera de cooptar para decirlo elegantemente, ahora si lo decimos de manera coloquial... el ídolo de los conservadores hablaba del maiceo, decía: ese gallo quiere maíz.	Negativa
03/10/2019	El instituto de la transparencia, ¿para qué sirve? Pura simulación nada más para aparentar de que se iba a combatir la corrupción, y luego el instituto anticorrupción y ya no les digo de cuántas organizaciones de la sociedad civil se crearon contra la corrupción.	Negativa
10/10/2019	Ayer pidieron un informe al instituto de la transparencia... además imaginen, este instituto lo creó el conservadurismo, lo apoyaron los de la supuesta sociedad civil y la prensa conservadora, el instituto de la transparencia; nunca vieron nada de corrupción, cuesta mil millones de pesos mantener ese instituto.	Negativa
01/11/2019	Crearon ese instituto para la transparencia, pero a lo mejor desde que está creado ese instituto es cuando menos transparencia ha habido, porque eran instituciones fachadas. Entonces, lo que estamos haciendo es, a ver, no tenemos nada que ocultar.	Negativa
08/11/2019	Para eso el instituto de la transparencia. Mil millones de pesos cuesta mantener el instituto de la transparencia y díganme de un caso que hayan resuelto. Se estrenaron con Fox declarando que no se podían dar a conocer los nombres de los beneficiados con las condonaciones de impuestos, el instituto de la transparencia. Y luego en el caso de Odebrecht, también llegaron a declarar que era información reservada.	Negativa
13/01/2020	Por lo que corresponde a nosotros se va a dar a conocer todo, nada más que debemos de cuidar la parte legal; pero si no hay ningún impedimento legal, pues se hace público. Nosotros queremos hacer la vida pública cada vez más pública, no tapar nada.	Neutral
02/07/2020	Tenemos que destinar recursos a instituciones que se crearon para simular que se combatía a la corrupción o que iba a haber transparencia o que se atendía a la gente, y todo eso significa un gasto oneroso. Es un aparato burocrático costosísimo, un gobierno que le cuesta mucho al pueblo, un gobierno mantenido y bueno para nada. Este asunto tiene que ver, entre otros, con el caso Odebrecht, que en México no había sido atendido. Cómo creen que me voy a quedar callado y no voy a expresar que la comisión de la transparencia... El instituto de la transparencia, una de sus resoluciones, fue mantener en secreto el caso de Odebrecht, el instituto de la transparencia resuelve mantener en secreto. [...] Pues yo discrepo de tu punto de vista, desde luego lo respeto. Yo pienso que todas estas instituciones se crearon como parapeto, para simular que se iba a combatir la corrupción, que iba a haber transparencia. Y fue precisamente en el tiempo en que se crearon estas instituciones en que hubo más corrupción y nunca los encargados de estas instituciones hicieron denuncias públicas porque, entre otras cosas, se creaban estas instituciones y los funcionarios eran bien atendidos, bien tratados, con sueldos elevadísimos; no era gente con convicciones, con principios, gente honesta, sino cuidaban el cargo, se alineaban. [...] La procuraduría dice: 'Se mantiene en reserva este asunto de Odebrecht', eso le notifica al instituto de la transparencia y el instituto de la transparencia lo acata.	Negativa
03/07/2020	Entonces, eso de que exista la transparencia, pues sí, ya sabemos que es igual a la nada. Es lamentable, muy lamentable que se destinen recursos a eso porque no hay resultados, no hay beneficios, pero no me voy a meter a estar desgastándome con esas cosas. No, que funcione de mejor forma o que las instancias que ya existían se mantengan, la Fiscalía, que los ciudadanos tengan mecanismos para presentar denuncias, para solicitar información, pero no aparatos, ¿cuánto nos cuesta? Mil millones de pesos mantener ese aparato para simular, mil millones de pesos, me duele, mil millones de pesos para no hacer nada.	Negativa

Fuente: <<https://presidente.gob.mx/sala-de-prensa/transcripciones/>>.

## b) Entre la desaprobación y la vigencia de los criterios de apertura

A primera vista, podría pensarse que la desaprobación sistemática del Presidente hacia el INAI hubiera erosionado su imagen de organismo garante de transparencia; sin embargo, al analizar las resoluciones relevantes que ha emitido, es posible apreciar que los criterios de apertura informativa no se han modificado, sino que, incluso, se han afianzado.

Durante los dos años del gobierno actual, las resoluciones que el INAI ha identificado como relevantes, justamente porque el pleno ha revocado la reserva de información para que se le entregue al solicitante, se refieren a asuntos particularmente sensibles para el gobierno del presidente López Obrador. Estas resoluciones abordan desde contratos de sus obras emblemáticas como el Tren Maya, o la convocatoria restringida para la construcción de Dos Bocas, las compras consolidadas de medicamentos, el listado de empresas facturadas simuladas, o la cancelación del Nuevo Aeropuerto de la CDMX, hasta el gasto de la

SEP para escuelas de béisbol, o la documentación soporte de la declaración del Presidente respecto de que 90% de las llamadas al 911 que denuncian violencia contra las mujeres son falsas y que el Presidente de la República dijo ser incompetente para tener la información.

Las respuestas del INAI fueron sistemáticamente a favor de la apertura de la información, para subrayar la responsabilidad de la dependencia involucrada y no sólo para entregar la información, sino para buscarla y/o completarla (Cuadro 2). No cabe duda de que la autonomía del INAI ha hecho posible que, en el contexto de una relación de desconfianza con el Ejecutivo Federal, siga pugnando por aplicar criterios proactivos y no meramente inerciales de transparencia.

Un ejemplo de lo anterior es que en medio del debate sobre la desaparición de los fideicomisos, el INAI elaboró un análisis de 384 fideicomisos públicos, registrando su funcionamiento, su estructura, recursos y saldos, poniendo a disposición del público, pero también de los tomadores de decisiones, un diagnóstico para contribuir a la comprensión del fenómeno (abril de 2020).

Cuadro 2 Resoluciones relevantes del INAI frente a sujetos obligados de la Administración Pública Federal		
2019		
Número de expediente / Sujeto obligado	Tema de la solicitud / Inconformidad.	Sentido de la resolución
RRA 9580/19; SEP	Gasto presupuestario para la creación de escuelas regionales de béisbol / Incompetencia.	Revoca / Informar sobre el destino de 500 millones de pesos anunciados por AMLO para la promoción del béisbol.
RRA 5346/19; Sener	Copia de la convocatoria "restringida" para la licitación de la construcción de la refinería de Dos Bocas, Tabasco. / Información no disponible en la página de internet.	Revoca / Instruye a publicar dicha convocatoria en portal electrónico dedicado al proyecto Dos Bocas y en la PNT.
RRA 3962/19; Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, SA de CV	Relación de contratos a liquidarse por la cancelación de la construcción del aeropuerto de Texcoco y la fuente de financiamiento para dicha liquidación. / Información incompleta.	Modifica / completar la relación de 51 contratos entregada, pues se identificó que al menos era 692 contratos que debían finiquitarse al momento del anuncio de la cancelación del aeropuerto de Texcoco; e informar la fuente de los recursos para pagar dichos finiquitos.
RRA 3502/19; Sectur	Documentos que fundamenten la adjudicación directa para los estudios de factibilidad del "Tren Maya" / Incompetencia.	Revoca / asumir competencia y emitir respuesta; la información sobre el proyecto "Tren Maya" está sometida al principio de máxima publicidad.
RRA 14607/19; Presidencia de la República	Carta de renuncia del ministro Medina Mora / Inexistencia de la carta.	Revoca / dar a conocer la carta con las razones de la renuncia del ministro.

Continúa...



2020		
RRA 6540/20; SFP	Documentos que acrediten el derecho de vía del Tren Maya y permisos ambientales / No están disponibles en las ligas electrónicas.	Revoca / realizar búsqueda exhaustiva y que las áreas competentes den respuesta. Dar certeza sobre el derecho de vías del Tren Maya e impacto ambiental.
25 recursos de revisión, entre ellos RRA 06602/20, RRA 06614/20, RRA 06645/20; SAT	Listados de entidades de facturación de operaciones simuladas, con las que 25 instituciones públicas realizaron operaciones en determinados periodos. / Reserva de la información.	Revoca / proporcionar la información solicitada. Máxima publicidad sobre empresas facturadas simuladas. En 2014, el SAT publicó un listado de 9, 857 empresas que habían emitido comprobantes fiscales de operaciones inexistentes; en la presente administración se agregaron 3 mil 261 facturadas a dicho listado.
RRA 03365/20; SHCP	Documentos que comprueben el dicho de la Secretaría de Hacienda sobre los ahorros por 150 mil millones de pesos en compras consolidadas en 2019. / Incompetencia, correspondía a la SFP.	Revoca / búsqueda exhaustiva de la información y dar respuesta. Certeza sobre cómo se calculan los ahorros en los gastos para adquisiciones en el sector público.
RRA 4997/20; Presidencia de la República	Fuente y metodología que sustentan la declaración del presidente sobre 90% de llamadas falsas al 911 por violencia contra las mujeres. / Incompetencia.	Revoca / Búsqueda de la información y dar respuesta. Respaldo documental de los dichos del Presidente.

Fuente: INAI, 2019; para 2020, notas de prensa en las ediciones digitales de los periódicos *El Universal*, *La Jornada* y *Milenio*.

## Breves reflexiones finales

Más allá de la mala percepción que tiene el gobierno del presidente López Obrador respecto del INAI, la cual es extensiva a la mayoría de los organismos constitucionales autónomos, el instituto ha logrado desarrollar capacidades institucionales a lo largo de sus 18 años de vida que lo han convertido en un referente nacional y regional en materia de acceso a la información. Tanto el marco normativo que lo regula, como el buen desempeño que en general ha tenido, han permitido que la transparencia se reconozca como un bien público de todos. Esta fortaleza institucional le ha permitido sortear la mala relación con el Ejecutivo federal, en el contexto de un país con marcadas herencias presidencialistas en el que no sólo es esperable, sino aceptable, la subordinación de las instituciones al Ejecutivo federal.

La pandemia del Covid-19 enfrentó al INAI al desafío de mantener vigente y actuante el derecho de acceso a la información en medio del confinamiento y el cierre de las oficinas de los sujetos obligados. La primera respuesta del organismo garante fue suspender los plazos para la entrega de información, durante los primeros meses de contagio, cancelando con ello el derecho de acceso a la información

pública. Sin embargo, una resolución de la CIDH (I-2020) ayudó a que el INAI revisara sus criterios, a fin de preservar el ejercicio de un derecho fundamental, reponiendo los plazos primero para los sujetos obligados directamente vinculados con los datos de la pandemia (junio), extendiéndolos después (septiembre) a todos los sujetos obligados. Adicionalmente, desplegó medidas proactivas de información vinculada con la pandemia, con objeto de contribuir a la construcción de conocimiento público para la población.

Además de atender un volumen importante de solicitudes de información que, durante los meses de la pandemia alcanzaron la elevada cifra de 173,000, con 10,740 recursos de revisión por respuestas negativas o insuficientes (a noviembre de 2020), el INAI diseñó dos microsítios, uno con información estadística de las solicitudes de información, ordenadas en función de los temas más socorridos, y otro sobre gestión documental y memoria archivística en tiempos de Covid, que organizó junto con el AGN (Ibarra, 2020).

A pesar de lo anterior, la escasa apreciación del presidente López Obrador hacia el INAI ha tenido consecuencias negativas, ya que un mensaje recurrente de desautorización del titular del Ejecutivo federal puede generar incentivos para que los sujetos obligados no cumplan con sus obligacio-

nes de transparencia. Hay ejemplos concretos al respecto y éstos se refieren a la respuesta de la FGR a solicitudes de información sobre las carpetas de investigación del caso Odebrecht y sobre la tragedia de Ayotzinapa, en torno a las cuales se ha declarado la reserva total, contrariando resoluciones del INAI que habían desclasificado la información, en el primer caso por tratarse de información relacionada con un caso de corrupción y en el segundo con uno de violación grave de derechos humanos<sup>23</sup>. Hay que recordar que una de las excepciones a la reserva de información es que ésta se encuentre relacionada con actos de corrupción o con violaciones graves a derechos humanos (Art. 115, LGTAP).

Hay enseñanzas que sacar de la experiencia de la incompreensión presidencial frente a las funciones del INAI. Tal como ha señalado el politólogo coreano Byung-Chul Han: “la transparencia y el poder se soportan mal” porque “al poder le gusta encubrirse en secretos” (2013: 80); sin embargo, buena parte de lo logrado en México se explica por la presión y el compromiso de los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil, pero los espacios cívicos se han visto constreñidos. Necesitamos reanimarlos para darle un nuevo impulso a la agenda de transparencia.

## Referencias

- Arellano, D. y Lepore, W. (2009). “Reformas de transparencia: hacer endógena la transparencia organizacional. El caso de México”. *Foro Internacional*, 2(XLIX), 312-341.
- Azuara, C. (2016). “La naturaleza del nuevo IFAI: entre máximo tribunal de transparencia y coordinador del sistema nacional”. En Peschard, J. (coord.), *Hacia el sistema nacional de transparencia* (107-128). SUT-IJ UNAM.
- Becerra, R. (2008). “Internet llega a la Constitución (el derecho de acceso a la información y los sistemas electrónicos)”. En Salazar, P. (coord.), *El derecho de acceso a la información en la Constitución mexicana. Razones, significados y consecuencias* (71-88). México: UNAM/IFAI.
- Becerra, R., Salazar, P. y Woldenberg, J. (2020). *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. México: Cal y Arena.
- Bobbio, N. (1986). *El futuro de la democracia*. México: FCE.

<sup>23</sup> La investigación sobre Ayotzinapa había sido desclasificada en 2015 por instrucciones del INAI, pero desde 2018, el micrositio respectivo no cuenta con información (24 de noviembre de 2020).

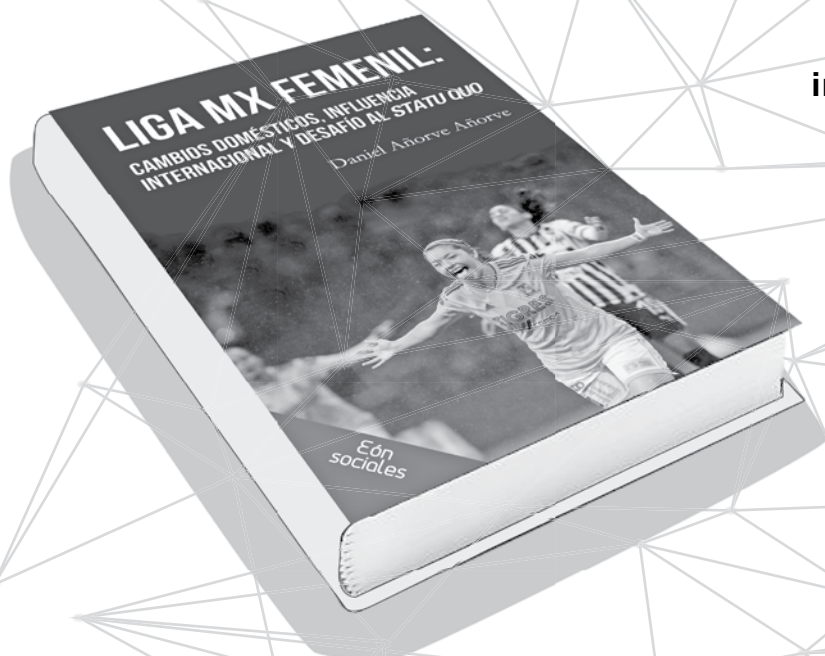
- Botero, C. (2016). “El modelo mexicano de transparencia en el contexto latinoamericano”. En Peschard, J. (coord.), *Hacia el sistema nacional de transparencia* (XXVII-XLIII). México: SUT-IJ UNAM.
- Centre for Law and Democracy (2020). <[www.law-democracy-org](http://www.law-democracy-org)>.
- Escalante, F. (2019). “A fin de cuentas, ¿qué era el PRI?”. En Sánchez Talanquer, M. y Becerra, R. (coords.), *Las caras de Jano. Noventa años del Partido Revolucionario Institucional* (213-226). México: CIDE/PRI.
- Escobedo, J. F. (coord.) (2020). *La agenda democrática del Grupo Oaxaca: Balance y futuro*. México: INAI.
- Han, B. (2013). *La sociedad de la transparencia*. Barcelona: Herder.
- Historia de Transparencia Mexicana (2020). <[www.tm.org.mx/historia/](http://www.tm.org.mx/historia/)>.
- Ibarra, B. L. (2020). Conferencia dictada en el Coloquio: Transparencia a la sombra de la pandemia. SUT-UNAM, 11 noviembre.
- IFAI (2008). *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*. México.
- INAI (2015). *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*.
- INAI (2019). *Informe de Labores*.
- López Ayllón, S. (2016). “El trayecto de la reforma constitucional: del derecho incierto al derecho a parte entera”. En Peschard, J. (coord.), *Hacia el sistema nacional de transparencia* (3-32). México: SUT-IJ UNAM.
- Marván, M. (2016). “Transparencia en los Organismos Constitucionales Autónomos”. En Peschard, J. (coord.), *Hacia el sistema nacional de transparencia* (201-220). México: SUT-IJ-UNAM.
- Merino, M. (2003). *La transición votada*. México: FCE.
- Merino, M. (2007). “El desafío de la transparencia organizacional”. En Bustillos, J. y Carbonell, M. (coords.), *Hacia una democracia de contenidos: la reforma constitucional en materia de transparencia* (127-140). México: UNAM/IFAI/INFODF.
- Merino, M. (2018). “Opacidad y corrupción. Las huellas de la captura”. México: INAI. Cuaderno de Transparencia núm. 26.
- Peña Nieto, E. (2012). *Manifiesto por una presidencia democrática*. PRI, <<http://pri.org.mx/SomosPRI/Saladeprensa/Nota>>.
- Peschard, J. (2016). “La expansión de un derecho fundamental. El Sistema Nacional de Transparencia”. En Peschard, J. (coord.), *Hacia el sistema nacional de transparencia* (33-62). México: SUT-IJ-UNAM.

Peschard, J. (2017). *Grandes maestros. Transparencia: promesas y desafíos*. México: El Colegio de México/UNAM.  
Rosanvallon, P. (2008). *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires: Ed. Manantial.  
Salazar, P. (2007). "Presentación". En Bustillos, J. y Carbo-nell, M. (coords.), *Hacia una democracia de contenidos: la reforma constitucional en materia de transparencia (XI-XXII)*. México: UNAM/IFAI/INFODF.

## Electrónicas

<[www.imco.org.mx](http://www.imco.org.mx)>.  
<[www.aristeguinoticias.com](http://www.aristeguinoticias.com)>.  
<[www.rendiciondecuentas.org.mx](http://www.rendiciondecuentas.org.mx)>.  
<[www.comunicacion.senado.gob.mx](http://www.comunicacion.senado.gob.mx)>.  
<<https://presidente.gob.mx>>.

## Coedición Ediciones Eón/Universidad de Guanajuato



**Liga MX Femenil:  
cambios domésticos,  
influencia internacional  
y desafío al *statu quo***

**Daniel Añorve Añorve**



UNIVERSIDAD DE  
GUANAJUATO



EDICIONES  
EÓN

**De venta en Ediciones Eón:**

**Av. México-Coyoacán 421, Col. Xoco, alcaldía Benito Juárez, Tel. 5604-1204  
y en [www.edicioneseon.com.mx](http://www.edicioneseon.com.mx) • [www.amazon.com](http://www.amazon.com)**

# INE, ¿asedio o desdén presidencial?

Marco Arellano Toledo\*

El presente trabajo evalúa el grado de captura que ha sufrido el Instituto Nacional Electoral por parte del Poder Ejecutivo a cargo del presidente Andrés Manuel López Obrador y su proyecto político denominado 4T. Se realiza un recuento de cómo se configuró el diseño constitucional de los órganos autónomos, se analizan las funciones sustantivas y accesorias del instituto y se proponen tres mecanismos para entender y dimensionar el grado de intromisión a dicho órgano autónomo constitucional: el presupuestal, el normativo y en su sistema decisional.

## La 4T y la nueva relación con los órganos autónomos constitucionales

**D**urante los dos años que lleva de implementación el proyecto del presidente Andrés Manuel López Obrador, en círculos políticos, académicos, y en la *comentocracia* en general, se ha asentado la idea de que existe una captura directa y ordenada de los órganos autónomos constitucionales por parte de él y su grupo en

el poder. La idea no resulta extraña si se toman en cuenta la cantidad de declaraciones y conferencias mañaneras desde las cuales el actual presidente ha mostrado un desdén por la poca contribución que, desde su perspectiva, estos órganos autónomos brindan a la ciudadanía, el bienestar en general de la población y la democracia mexicana. Con una perspectiva sesgada y poco afortunada, el Presidente se ha dirigido a dichos órganos de manera peyorativa, los ha ninguneado y también ha pedido su desaparición o, por lo menos, ha pugnado y avalado porque sus participaciones presupuestales sean inferiores a las que han recibido anteriormente.

En el caso del Instituto Nacional Electoral (INE), el desdén mediático ha sido ampliamente documentado y, sin lugar a dudas, el Presidente ha mostrado cierta animadversión sobre la forma en la que el instituto realiza

ciertas funciones, su diseño organizativo y el presupuesto que utiliza, además de señalar a quienes lo integran como una burocracia de la cual se puede prescindir, ya que han jugado un papel más político que técnico en la organización de las elecciones.

Sin embargo, cuando todas esas declaraciones y el acalorado debate que se ha dado en torno a lo estridente de las mismas, se analizan a luz de las acciones específicas que ha efectuado el Presidente y/o su grupo para lograr un sometimiento del instituto, resulta más complejo entender si se quiere implementar una estrategia estructurada de asedio, una captura completa o simplemente la animadversión se queda en desdén mediático. Luego entonces, para lograr un entendimiento más claro de lo que está sucediendo, en este trabajo se pretende realizar una revisión de tres mecanismos sobre los cuales se

\* Doctor en Ciencia Política. Profesor adscrito al Centro de Estudios Políticos de la Universidad Nacional Autónoma de México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, candidato a Investigador Nacional. <marellano7@yahoo.com.mx>. Agradezco la colaboración de Omar Díaz Vargas y Carlos Maya Zavala en la revisión minuciosa del texto y la generación y acompañamiento de datos.

hipotetiza, si es que se puede dar una captura del instituto: en su dimensión normativa, en la presupuestal o en su sistema decisional.

Por otra parte, se sugiere que si bien la creación de los órganos autónomos fue un producto inacabado de la transición a la democracia, también resultaron ser una suerte de dolorosas amputaciones al Estado posrevolucionario autoritario, las cuales le quitaron cierto margen de hegemonía y que, en procesos políticos donde la división poderes, y en especial el equilibrio entre poder Ejecutivo y Legislativo ocurría en contextos de pluralismo partidista, dichas amputaciones lograban eficiencia, control, supervisión y cierto contrapeso “paraestatal” a los poderes formalmente constituidos, en especial al Poder Ejecutivo. Sin embargo, cuando los contextos de pluralismo se estrechan y una fuerza política se hace del control del Ejecutivo y de una amplia mayoría del Legislativo, esas amputaciones estorban para ampliar los márgenes de control político por parte de los grupos que ostentan esas mayorías, lo cual los incentiva a intentar limitar o, si es posible, abrogar dichos contrapesos de poder, sin importar que, al hacerlo, están adelgazando los mecanismos que equilibran y controlan los poderes omnímodos y bajo los cuales se recrea la democracia. Todo esto podría explicar ciertos comportamientos de los actuales protagonistas de la política en México, pero bajo ninguna circunstancia los podría justificar o legitimar.

## **Diseño constitucional de los órganos autónomos**

La construcción del Estado mexicano que trajo la Revolución fue la de un aparato institucional sólido, con una alta concentración política en manos del presidente y con mucho margen de operación para él, su grupo y su partido. En el proceso de consolidación de dicho Estado, se fundó una forma autoritaria de hacer política. El presidente era el mediador entre mediadores de toda la vida política, lo que lo convertía en el hombre fuerte del Estado y su único límite era la duración del sexenio. El hiperpresidencialismo mexicano distorsionó el desarrollo democrático del país; infantilizó a la ciudadanía que se volvió más expectante de la vida pública.

La mecánica del cambio político (Becerra, Salazar y Woldenberg, 2000) se dio a través de elecciones, reformas y la creación y desarrollo de partidos políticos que le compitieron espacios de poder al otrora “partidazo” Partido Revolucionario Institucional (PRI). La de México fue una transición votada (Merino, 2003), es decir, fueron los votos

y el perfeccionamiento del sistema electoral lo que permitió que gradualmente los espacios de poder se fueran alternando. Las negociaciones políticas en las que la mayoría de los partidos políticos con influencia participaron, determinaron que el reformismo constitucional, paulatino, controlado y negociado podría ser una forma de progresión política en la incipiente democracia a la que se aspiraba construir. Si bien dichas fuerzas políticas eran divergentes, es necesario precisar que en su momento algunos cismas políticos importantes se dieron, evidenciando que el viejo modelo posrevolucionario se extinguía; por ejemplo, la ruptura priista en 1987 de un grupo de políticos que denunciaban un carácter antidemocrático del partido para participar en su vida interna; el descarado fraude electoral que se dio un año más tarde en 1988, en donde se impuso al candidato priista a la Presidencia de la República; el asesinato, en 1994, en pleno mitín de campaña, del candidato a la Presidencia por el PRI, Luis Donaldo Colosio; el primer triunfo de la oposición en el estado de Baja California Norte; la integración plural en 1997 del Congreso de la Unión, en donde por primera vez el PRI no contaba con la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados.

A partir de los años noventa del siglo XX, y en el contexto de la transición hacia la democracia, México estaba experimentando un creciente pluralismo político bajo el cual se fueron construyendo y negociando una serie de reformas constitucionales que establecían diseños institucionales distintos a los que el Estado posrevolucionario se había trazado, con su venia centralista y presidencial. El espíritu que las nuevas leyes buscaban era la creación de órganos constitucionales con plena autonomía de los Poderes de la Unión; la apuesta era una suerte de amputación de funciones del viejo Estado autoritario posrevolucionario, es decir, dichas instituciones se establecen a nivel constitucional, y se les coloca por fuera de los poderes tradicionales del Estado, aunque al mismo nivel jerárquico. La función sustantiva de estos órganos autónomos fue concebida para desempeñar tareas asociadas tradicionalmente con la esfera de competencia del Poder Ejecutivo, pero de una forma no partidista, técnica y fuera de la administración tradicional. Su creación buscaba cumplir algunos objetivos, los más importantes eran: establecer el control del poder (en especial el presidencial); generar legitimidad, credibilidad y certeza a los procesos políticos que se les encomendaba; desvincular algunas funciones gubernamentales de los poderes constitucionales tradicionales, así como de los poderes fácticos (Ruiz, 2017); potenciar la despartidización, descorporativización y democratización de la vida pública

del país; fiscalizar, transparentar y democratizar la vida política en un Estado de derecho; incorporar a la vida pública a ciudadanos con un perfil técnico, más que político, que aportaran conocimiento en la materia, objetividad y fuerza institucional a los propios órganos; atender la demanda ciudadana de abrir espacios a la participación en los procesos políticos.

Visto a la distancia, la creación de los órganos autónomos era una suerte de evolución de la teoría tradicional de la separación de poderes (Ruiz, 2017). Si bien el planteamiento se antojaba novedoso, no fue necesariamente bien reflexionado, pues limitar la toma de decisiones de los poderes constituidos del Estado, en especial del Poder Ejecutivo, a órganos que dependen presupuestalmente y en su propia conformación del Poder Legislativo, podría ser una solución siempre y cuando el Congreso estuviera dividido en términos de su integración, no contando con una mayoría por parte del Ejecutivo; sin embargo, cuando el titular del Poder Ejecutivo cuenta con una mayoría partidista en el Poder Legislativo, puede estar tentado a reclamar, subjetiva u objetivamente, ese poder amputado que detentan los órganos autónomos constitucionales.

## Funciones sustantivas y accesorias del INE

Desde su creación en 1990 y su ciudadanización en 1994, cinco fueron las vertientes en las que el Instituto Federal Electoral (IFE) y luego el Instituto Nacional Electoral (INE) se creó. Primera, se delimitaron sus competencias y funciones; segunda, se dotó de legitimidad como una institución técnica apartidista y autónoma; tercera, transparencia y máxima publicidad de sus decisiones, acciones y estrategias; cuarta, un diseño normativo sólido que le procuraba certidumbre legal tanto de sus funciones como de sus acciones, incluso existe quien ha criticado este aspecto señalando la hiperregulación del sistema electoral mexicano; quinta, se le dotó de un presupuesto amplio, consistente, que incluía el pago de nóminas generosas a su burocracia, todo con el objetivo de asegurar su cabal funcionamiento, autónomo y garantista de la legalidad de los comicios.

Así, a lo largo de sus primeros años, el IFE se fue consolidando como uno de los mejores diseños institucionales del Estado mexicano. El cumplimiento de su misión en las elecciones presidenciales de 1994 y del 2000, en donde se logra la soñada alternancia política (el PRI deja de gobernar a nivel nacional y otro partido, Acción Nacional, obtiene la mayoría indiscutible), así como dos elecciones intermedias, 1997 y 2003, lo llevan a convertirse en un pilar del nuevo

sistema electoral mexicano. Su visión democrática y objetiva no recibe cuestionamiento de ningún líder de la clase política, por el contrario, se asume que el instituto es un instrumento técnico, con la capacidad adecuada para resolver con altos niveles de eficacia los principales problemas inherentes en el anterior modelo electoral tutelado por el gobierno en turno.

Al ser la desconfianza el vórtice sobre el cual se basó el sistema electoral mexicano y, por ende, la autoridad electoral, todos los instrumentos técnicos, políticos y logísticos que tuvo que desplegar el IFE buscaron rebasar y dejar enterrada en el pasado esa desconfianza. Así se crea la credencial de elector (única, intransferible, basada en un sistema confiable, seguro e impenetrable de base de datos), la tinta indeleble, papel especial para las boletas electorales (con más candados de seguridad de los que tiene el papel moneda); se invita a participar a millones de ciudadanos para que cuenten los votos, se conforman 300 consejos distritales para replicar el modelo de consejerías ciudadanas en todo el país, entre otras muchas acciones.

Cada elección traía resultados positivos para el país y para el instituto, los pocos saldos negativos que se asomaban, se transformaban en parte del rediseño de nuevos reglamentos, leyes y códigos electorales que abonaban en el perfeccionamiento del propio sistema electoral. Con el éxito de la autoridad y los resultados que entregaba, se fue transformando su principal objetivo, el cual era la garantía del voto, su universalidad, intransferibilidad, así como un conteo pulcro y ciudadanizado, a una compleja institución sobre la cual descansaba el arbitraje total de la disputa por el poder.

Luego de una elección sumamente competida en 2006 y en la que el primero y segundo lugar se decidieron por una diferencia de .56% de la votación, la sombra del fraude electoral sobre el proceso volvió a aparecer en la escena pública; los actores políticos perdedores desconocieron los resultados, acusaron al árbitro electoral de incidir en el resultado llevando la elección a la judicialización y a la exigencia del conteo completo de todos los votos nuevamente. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ordenó la apertura parcial y focalizada de algunos paquetes electorales (14,585, equivalentes a 9% de casillas instaladas) y, después de ello, calificó la elección, emitiendo un dictamen final (TEPJF, 2006: 202 y 93) en el que se afirmaba que las declaraciones del presidente de la República “se constituyeron en un riesgo para la validez de los comicios que se califican”; asimismo, la difusión de spots por parte de entes privados violó la prohibición para

contratar propaganda en radio y televisión a favor o en contra de algún partido político o candidatos y, por tanto, se atentó “contra el derecho de acceder, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas del país, en perjuicio de la persona en contra de quien se dirige su propaganda”.

Luego de los “años dorados” de la institución electoral 1990-2006, se fueron implementando una nueva serie de reformas constitucionales que intentaron corregir los fallos técnicos y vacíos legales que había mostrado la competida elección de 2006, así como dotando al sistema electoral de más elementos para el control y la vigilancia de la contienda. De esta manera, con la Reforma Electoral de 2007-2008 se adjudican nuevas atribuciones al Instituto Federal Electoral en materia de quejas y medidas cautelares, de monitoreo de medios y de administración de los tiempos del Estado en radio y televisión, y confirman una tendencia de incremento importante de responsabilidades en el ámbito de competencia de la propia autoridad electoral.

Después de la elección presidencial de 2012, y de algunas elecciones locales en ese mismo año y en 2013, en 2014 se implementó una nueva reforma electoral en la que se nacionalizan las elecciones, centralizando la autoridad electoral para emitir criterios, ordenamientos y reglas de actuación sobre las autoridades electorales locales, que en muchos casos, poco a poco, habían sido coptadas por los poderes estatales, en especial por los gobernadores, quienes, contrario a lo que pasaba a nivel nacional, sí contaban con mayorías en los congresos estatales para incidir de distintas maneras en los institutos locales autónomos. A partir de esta reforma, el IFE se convierte en INE y se multiplican sus funciones; sus responsabilidades y su aparato institucional crecen en lo que ya de por sí eran amplias facultades.

En general, los cambios constitucionales implicaron la conformación de un nuevo sistema electoral nacional que redistribuyó las competencias entre la autoridad electoral federal y los órganos locales; se expandió el Consejo General del INE de nueve a once integrantes; se adicionaron nuevas facultades constitucionales para participar en diversos aspectos de los procesos electorales locales; se le otorgó la potestad de manejar el padrón electoral y los listados nominales, definir la geografía electoral, administrar los tiempos del Estado en radio y televisión; fiscalizar los recursos de los partidos políticos y candidaturas, establecer las reglas y lineamientos en materia de resultados preliminares, encuestas, sondeos de opinión, conteos rápidos e impresión y producción de materiales electorales. Además,

se le da la responsabilidad de designar a los integrantes del Consejo General de los Órganos Públicos Locales Electorales (OPLE), así como la atribución de regular el nuevo Servicio Profesional Electoral Nacional (SPEN) al que habrán de incorporarse los funcionarios electorales locales (Molina, 2014).

Al revisar la evolución organizativa del Instituto Nacional Electoral, se advierte que desde su creación éste ha sido sinónimo de constantes reformas que paulatinamente le han adicionado un sinfín de responsabilidades administrativas, técnicas, judiciales, operativas y políticas. En el entendimiento de que en primera instancia la idea de adicionar responsabilidades a la autoridad electoral se basaba en su confiabilidad y en el éxito que había mostrado al organizar elecciones, resulta evidente que a lo largo de los años el incremento de responsabilidades fue confundiendo e incluso mermando su capacidad técnica de administrarlas y llevarlas a buen fin. De igual manera, conforme incrementó su esfera de influencia y responsabilidades, mayor fue el grado de exposición y tensión política que generaba con otros actores, de tal manera que lo que inicialmente fue su éxito, terminó siendo el frente más abierto y por donde es más cuestionado.

Para dimensionar esta situación, claramente se identifican aquellas funciones sustantivas del INE, las cuales consisten en organizar, arbitrar elecciones, además de garantizar derechos políticos y las funciones accesorias que son aquellas que incrementan su responsabilidad con tareas difusas, transelectorales, administrativas o como juez de elecciones y no como árbitro. Esto evidencia que la autoridad electoral puede estar quedando rebasada en su quehacer institucional, y que los y las legisladoras han ido paulatinamente y a lo largo de los últimos veinte años, transformando al instituto en un leviatán electoral que atiende una cantidad exagerada de atribuciones y responsabilidades, las cuales lo convierten en un órgano omniabarcante en la esfera político-electoral, costoso en términos presupuestales, contrariado en el objetivo de priorizar y atender sus funciones; implementador pasivo de todos los caprichos legislativos de los congresistas, garante y facilitador de la cultura democrática en México; árbitro en la administración de tiempos en radio y televisión del Estado mexicano, altamente técnico y burocratizado. Y, además de ello, sus capacidades institucionales, su propio diseño y alcance legal, lo vuelven fiel en la balanza, obstáculo determinante y dique fáctico de cualquier abuso o intromisión de los poderes ejecutivos (sea federal o locales).

## El desdén

Desde inicios de su Presidencia, Andrés Manuel López Obrador ha privilegiado un discurso anticorrupción y una propuesta centrada en principios de austeridad en el gasto del gobierno. La 4T es, según sus “ideólogos”, la continuidad de los tres cambios trascendentales que ha tenido México a lo largo de su historia, y pretende ser un momento de regeneración nacional, una suerte de ruptura con el pasado inmediato definido por la corrupción, la impunidad, el abuso del poder y los privilegios de las élites políticas, permitidos y fomentados desde los propios gobiernos.

Un objetivo de la 4T ha sido observar los recursos que ejercen los órganos constitucionales autónomos del Estado. Bajo este precepto, el Presidente ha declarado su interés por revisar su existencia y evaluar su utilidad en razón de que muchas de sus funciones son o podrían ser realizadas por otras dependencias de la administración pública federal (Guerrero y Baranda, 2020). Incluso ha declarado que dichos órganos son caros, con funciones que “no hacen nada en favor del pueblo” (Animal Político, 2020) y cuya labor es desconocida para la mayoría de la ciudadanía.

El desdén presidencial hacia los órganos autónomos en general, y al INE en particular, estriba en cuatro sentidos. En términos económicos, en los de su funcionamiento y operación, en términos políticos y como parte de un pasado perjudicial. En cuanto al primero, el Presidente ha señalado que este tipo de órganos están conformados por grandes y caras burocracias que resultan ser un gasto excesivo al Estado mexicano, lo cual evita que los recursos públicos puedan llegar a las personas más pobres. Sobre el segundo, se considera que su labor no obedece a una necesidad real, al contrario, se ubica a muchos de ellos como parte de un pasado “neoliberal” en el que su principal objetivo no era el de atender alguna problemática concreta, sino más bien servir como una suerte de agencia de colocación, aprovechada por la clase política para insertar a personas afines a sus proyectos. En cuanto al tercero, el Presidente ha señalado que varios de ellos tienen una agenda marcada por grupos de interés específicos; los insulta, cuestiona y, sin presentar pruebas, ha afirmado que son instituciones encargadas de facilitar el robo de recursos públicos y la asignación de obras y contratos a particulares de manera discrecional. Finalmente, la desavenencia del Presidente estriba también en su origen, los considera como parte de una herencia en la que aún perviven intereses del “viejo régimen” y una concepción sobre el derecho y privilegios que la clase política consideraba tenía para sí misma.

Para el Presupuesto de Egresos de la Federación del año 2021, la Cámara de Diputados ha aprobado una reducción presupuestal de 4 mil 183 millones de pesos (Flores, Jiménez y García, 2019), entre los cuales se encuentran la Cofece, CNDH, INAI, TEPJF, IFT, INE y la FGR. Si bien no es una decisión del Presidente, este resultado se inscribe en el contexto de austeridad en el gasto público planteado por la 4T, impulsado, esta vez, desde el Congreso donde Morena tiene mayoría.

En lo que respecta específicamente al INE, la agenda política de la 4T ha sido de un desdén constante hacia la institución, tanto en términos mediáticos como políticos. Con acciones claramente teledirigidas, se observa un intento de fustigar y cuestionar el funcionamiento del INE; la principal táctica es evidenciarlo frente a la opinión pública y, en la medida de lo posible, proponer una supuesta transformación, siempre y cuando ésta no incluya un costo político que le afecte al Presidente o a su propio proyecto político.

A través de un lenguaje crítico, de constante cuestionamiento e incluso violento, el Presidente de la República ha arremetido contra la autoridad electoral, y a partir de ello se ha desarrollado una suerte de campo de lucha política entre su proyecto político y el INE, como si este último fuera un enemigo o tuviera una agenda en contra del propio Presidente. El arremeter así, desde la tribuna presidencial y con todos los recursos mediáticos con los que se cuenta, necesariamente tiene como resultado un proceso de desgaste, de presión política que se puede transformar en déficits de legitimidad hacia la autoridad electoral; la construcción de una opinión pública adversa al INE podría ser el caldo de cultivo para que en el escenario electoral de 2021, el Presidente tenga los elementos discursivos y ya con el tema posicionado en el sustrato mediático, sembrar la duda de la desconfianza en los resultados y acusar de parcial a la autoridad en el proceso electoral en ciernes.

## El asedio

Las intromisiones a la autonomía del INE pueden darse, al menos, bajo tres mecanismos. Uno, el presupuestal. Los partidos en el Congreso determinan la cantidad de dinero que recibe el instituto para cumplir sus funciones constitucionales, por lo que, de recortar, modificar o coaccionar el presupuesto al instituto se le incapacita para desarrollar sus funciones sustantivas y cumplir a cabalidad su mandato constitucional.

Dos, el normativo. Aquí la autonomía se trastoca cuando una mayoría calificada, nuevamente desde el Poder



Legislativo, rediseña, cambia o redefine la función que la norma constitucional instruye al instituto; esto incluye el cambio en la estructura orgánica, la duración del mandato de las y los consejeros así como las competencias políticas, técnicas y administrativas del INE. Esta acción supedita al instituto al régimen político, mermando o definitivamente eliminando su carácter autónomo del Estado mexicano.

Tres, en su sistema decisional. Bajo este mecanismo, una posible afrenta contra la autonomía se entremezcla y mimetiza con el propio funcionamiento diario de la institución, esto es, desde el seno del Consejo se obstaculiza, impide o detiene el desarrollo de sus funciones, fundamentalmente aquellas que tienen que ver con las estrategias, técnicas y tácticas que implica organizar elecciones.

Si se revisa con detenimiento lo que ha ocurrido en los 24 meses de gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador, al cual se le atribuye la pretensión de capturar a los órganos constitucionales autónomos, en lo que respecta al INE se está produciendo una suerte de asedio político, económico y estratégico a la institución. Dicho asedio es transversal a los tres mecanismos, pero en los tres casos se manifiesta como proceso abierto, susceptible a cambios y a nuevas interpretaciones. Ningún proceso está determinado, por el contrario, pareciera que existe una suerte de cálculo político en las decisiones articuladas por el proyecto de la 4T del presidente López Obrador. Si bien diversas acciones y técnicas han emergido por parte del presidente y sus incondicionales en el Congreso, por el momento pudiera interpretarse que la evidencia no es concluyente para señalar una intencionalidad precisa, toral y orquestada para violentar por completo la autonomía de la autoridad electoral.

### **Cercos presupuestal**

Como se recordará, en el presupuesto para el ejercicio 2020, la Cámara de Diputados le redujo al instituto mil 71.5 millones de pesos, casi 9% de lo solicitado. En 2019, la reducción fue de 950 millones de pesos, 8.3% con respecto al anteproyecto presentado por el instituto al Poder Legislativo. Así, en ambos años la reducción ha sido significativa, pero pareciera que más que una estrategia de debilitamiento hacia la autoridad electoral, el proceder de los legisladores va acorde con el planteamiento general que el gobierno de la autoproclamada Cuarta Transformación propone, el cual consiste en la austeridad republicana por encima de la funcionalidad operativa y técnica de los

órganos autónomos, pero se extiende a los órganos desconcentrados, secretarías de Estado y, en general, a todo el gobierno. Un miope ejercicio del recorte al gasto que no ha traído beneficios y sí muchas carencias y críticas por la pauperización de las instituciones del Estado mexicano.

En ambos años que se dio la reducción al presupuesto, hubo un acalorado debate público, incentivado y potenciado por los consejeros electorales del instituto. En 2019, el presidente Lorenzo Córdova sostuvo que ese recorte colocaba al INE en una situación de insolvencia para cumplir con sus facultades y sus obligaciones, y “representa una vulneración a su autonomía e independencia”, pero el instituto “no dejará de ser garante de la democracia mexicana y de los derechos de la ciudadanía” (INE, 2019). Además, en ese momento se recordaba que nunca en la historia del INE y antes del IFE, se le había colocado en una situación de insolvencia, y que el impacto del recorte afectaba a las y los ciudadanos en sus derechos, vulneraba las condiciones de equidad de la competencia política, impedía la realización de elecciones libres y auténticas, y afectaba los derechos de los trabajadores del propio instituto. La consejera Dania Ravel, por su parte, afirmaba que el INE es una institución dotada de personalidad jurídica y patrimonio propios, que no depende jerárquicamente de ningún poder o entidad, además de que tiene la facultad para autorregularse, la capacidad de decidir sobre los asuntos que son propios de la autoridad electoral nacional, y la facultad de definir y proponer su presupuesto (INE, 2019). En ambas declaraciones, se puede advertir un discurso en torno al detrimento de la autonomía del instituto; sin embargo, visto a la distancia, y luego de varios ajustes administrativos que tuvo que realizar la autoridad electoral, ninguna de las situaciones de riesgo antes señaladas tuvo verificativo. La vida institucional de la autoridad electoral siguió y los derechos políticos que constitucionalmente le toca garantizar, así como sus funciones sustantivas, pudieron llevarse a cabo. Para el año 2020, el segundo recorte presupuestal que ha sufrido el INE, el tono y la discusión pública fueron similares. El recorte fue de 121 millones más que el año anterior. En ese sentido, Lorenzo Córdova afirmó que, a diferencia de lo ocurrido en 2019, no se iba a solicitar una ampliación presupuestal a la Secretaría de Hacienda, porque esto mandaba un mal mensaje de que un órgano autónomo del Estado mexicano depende de instancias gubernamentales para cumplir adecuadamente sus funciones (INE, 2020).

Lo cierto es que ni en 2019 ni en 2020, el INE sufrió un impacto significativo derivado de los recortes presupuesta-

les, si bien fue inaudito el tipo y la forma del recorte a una institución acostumbrada a recibir lo que pedía por parte de la Cámara de Diputados, la discusión pública subió de tono, siempre teniendo como protagonistas tanto a los consejeros electorales como al propio presidente. Las posiciones son muy claras, por parte del proyecto de la 4T se busca ahorrar y reducir el dispendio, controlar el gasto público en todo el país, incluidos los órganos constitucionales autónomos; por parte del INE, la posición es de denuncia sobre una posible intromisión del Poder Ejecutivo en el control del presupuesto, con el objetivo de mermar la capacidad institucional de la autoridad electoral y por ende incentivar una fragilidad en los procesos electorales. En el correlato de ambas posiciones, la “comentocracia” y los análisis de buró han incentivado un debate de intromisión y captura del órgano electoral por parte del Presidente, pero si se contextualizan los recortes en el entorno general de la administración pública, es fácil deducir que no pareciera una estrategia velada en contra de la autoridad electoral, sino algo general, que afecta a toda la administración pública.

### **Bloqueo normativo**

Al inicio del año 2019, la especulación sobre una reforma electoral tuvo eco en la prensa (Zorrilla, 2019). El argumento se basaba en la idea de que era a través de una gran reforma electoral como se materializaría el discurso del gobierno del presidente López Obrador sobre la necesidad de repensar al Instituto Nacional Electoral y el modelo de elecciones que tenemos en México. En el periodo de la legislatura que acompaña el primer trienio de su gobierno (septiembre de 2018 y hasta noviembre de 2020) y de acuerdo con el Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, se han presentado al menos 118 iniciativas de reforma al sistema electoral mexicano. Si bien ninguna de las de gran calado ha avanzado en el trámite legislativo, sí han existido al menos cinco temas recurrentes que aparecen en la mayoría de las reformas propuestas: modificaciones a la estructura y funcionamiento del INE; financiamiento de partidos políticos; género, y violencia política de género; representación política; segunda vuelta electoral y gobierno de coalición.

Un aspecto relevante a destacar es que, contrario a la mayoría de las reformas electorales que ha sufrido el sistema electoral mexicano desde 1977, de las cuales casi todas se han propuesto y negociado desde partidos de oposición al gobierno en turno, en el periodo analizado la gran mayo-

ría las han propuesto legisladores del partido en el gobierno, Morena. Asimismo, las propuestas de reforma electoral han tenido como centro de gravedad la idea del cambio, de la racionalidad económica y administrativa del sistema electoral, de su desmantelamiento o redefinición por completo; contrario a lo que ha sucedido con las anteriores, donde su centro de gravedad y su espíritu se basaban en subsanar y corregir distorsiones en el proceso electoral, ajustar la maquinaria electoral o mejorar las condiciones de competencia que, generalmente, evidenciaban la elección inmediata anterior.

Lo cierto es que el bloque legislativo de Morena en la Cámara de Diputados ha declarado consistentemente que acompaña al Presidente de la República en el objetivo de implementar el proyecto de la 4T; el trazo primordial es materializar la austeridad en la política, evitar el despilfarro y combatir la corrupción. En lo que respecta al sistema electoral, su agenda de reformas ha incluido propuestas de ahorros en el desempeño administrativo del INE, la reducción a 50% del financiamiento público a los partidos políticos y una reducción en el número de senadores y diputados plurinominales, además de los ajustes realizados para implementar la consulta popular y la revocación de mandato; ambos involucran directamente al INE como el principal organizador y garante de dichos procesos. Por su parte, el diputado Pablo Gómez ha propuesto revisar las funciones e integración del Consejo General del INE, las 300 juntas distritales y los 32 OPLES. Su principal argumento sostiene que las elecciones se han politizado por esos órganos y se han alejado de sólo aportar y ejecutar una tarea más técnica que política.

Otro elemento que causó controversia entre el INE y la 4T tiene que ver con la propuesta del Presidente de reducir salarios en la burocracia federal. Al reducirse el salario a 108 mil pesos mediante decreto y atendiendo la publicación de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, del 5 de noviembre de 2018, impulsada por Morena, el propio Presidente fijaba un límite para que a los demás servidores públicos también se les aplicara el recorte en sus percepciones, no importando si fueran de la administración pública federal, local o de los propios órganos autónomos, pues la Constitución precisa que nadie puede ganar más que el presidente. Al llegar los recortes salariales, también se inició una lluvia de ámparos de funcionarios de órganos autónomos, incluidos algunos consejeros electorales, que acusaron la medida como violatoria a los derechos laborales adquiridos; por el contrario, los funcionarios del gobierno

federal aceptaron sin chistar. Esto abonó el escenario para que el Presidente arremetiera contra los funcionarios amparados, adjetivando su mezquindad, su deseo de lucrar del erario público, negarse a querer perder sus privilegios, así como su falta de vocación de servir. Al final, luego de casi un año y medio de litigios, entre ámparos y la intervención del Suprema Corte, quedó sin efecto la aplicación de dicho recorte para los funcionarios del INE, lo que decididamente reavivó el debate mediático, las calumnias e insultos hacia el propio instituto.

Como se puede observar, la mayoría de las propuestas de reforma comparten una transversalidad en común, tanto en términos discursivos como normativos: la austeridad. Sin embargo, ninguna está basada en un estudio serio, ordenado, de las áreas de oportunidad, retos, desafíos y distorsiones administrativas que ha sufrido nuestro sistema electoral a lo largo ya de casi treinta años; por el contrario, el objetivo a rajatabla es redefinir la forma en la que se organizan las elecciones, bajo un enfoque austero, olvidando, velada o intencionalmente, que el alto costo de las elecciones en México se debe a que todo el modelo está basado en la desconfianza, en la necesidad de dotar de certeza a todos los actores, desde el primer eslabón del proceso hasta el último.

Así, al no haberse consumado una reforma hasta el momento, centrar el debate en la austeridad pero no en los acuerdos legislativos necesarios para procesar un rediseño del sistema electoral, y ya con el proceso electoral 2021 en curso, resulta imposible alguna modificación constitucional que redefina los procesos electorales en México e impacte en la autonomía del INE, al menos hasta junio de 2021, cuando ya se hayan celebrado las elecciones intermedias para renovar la Cámara de Diputados. Sin embargo, ahí el escenario podría ser distinto porque sin una mayoría legislativa sólida, la propuesta de cambios podría tornarse aún más compleja de implementar y, por otra parte, el resultado de esas elecciones podría detonar la bifurcación de las fuerzas políticas, sobre todo de las perdedoras, para ahora sí, aterrizar un diseño normativo nuevo, tanto del sistema nacional de elecciones, como del propio INE. Por el momento, se puede concluir de este apartado, que no hay evidencia suficiente para declarar una intromisión deliberada por parte del Presidente de la República o de la fracción parlamentaria de su partido en el Congreso, hacia la autoridad electoral, los procesos electorales que le toca arbitrar, ni el diseño institucional del propio INE.

## **Sitiar el sistema decisonal**

Resta por evaluar el tercer mecanismo con el cual pudiera violentar el carácter autónomo del instituto, el decisonal. Para ello es necesario analizar cómo se están desarrollando los trabajos diarios del instituto con su nueva composición en cuanto a consejeras y consejeros.

Como se ha mencionado, el INE tiene un diseño complejo; su principal característica radica en ser un órgano colegiado que funciona a través de comisiones integradas por consejeros y consejeras electorales, representantes de los partidos, directores ejecutivos de cada área técnica y estratégica del instituto. Todas las propuestas, planes y proyectos pasan por dichas comisiones, se analizan, discuten, debaten y votan; algunos de esos temas, los más relevantes y de acuerdo con la normatividad, suben al Consejo General, en donde nuevamente son objeto de debate, análisis y votación. Perpetrar, alterar y/o modificar por completo su sistema decisonal implicaría tomar mayoría en las votaciones y moverse en ese sentido para decidir a favor de un partido o interés político todas las estrategias técnicas y tácticas que conllevan la planeación y ejecución de una elección.

Tal como fue ampliamente reflejado por la prensa, a finales de julio de 2020, luego de un proceso largo e impactado por la crisis del Covid-19, el pleno de la Cámara de Diputados aprobó con mayoría calificada de todos los partidos y con el beneplácito de todos los líderes de las bancadas, el nombramiento de los nuevos consejeros electorales; los diputados emitieron 399 votos a favor, cinco en contra y hubo cinco abstenciones. Así, como resultado final, emergieron personas en las consejerías en donde el perfil técnico, sus relaciones políticas y una posible, pero no comprobada cercanía con el actual gobierno, les permitió demostrar que dicha designación a modo, como correas de transmisión con el gobierno, no se había dado. Los cuatros nuevos consejeros designados fueron Norma Irene de la Cruz Magaña, Carla Astrid Humphrey Jordan, José Martín Fernando Faz Mora y Uuc-kib Espadas Ancona.

Durante el periodo en que se prolongó el proceso de designación, se habló e incluso se alertó que el presidente López Obrador tenía intención de modificar la correlación de fuerzas en el actual Consejo General, a través de una designación a modo de nuevos consejeros que le permitiera interferir en los trabajos del instituto, así como bloquear y minar la capacidad de articulación que tiene en

el seno del Consejo el actual consejero presidente Lorenzo Córdova.

Para comprobar este supuesto, es necesario analizar la evidencia empírica, observando cómo se han comportado las y los consejeros en su labor institucional, toda vez que han asumido el cargo y lo están ejerciendo. Revisar su trabajo en conjunción con el de los demás consejeros permite entender el sentido de sus posiciones e identificar un posible realineamiento del consejo con la llegada de cuatro nuevos integrantes.

Desde la designación y toma de protesta de los nuevos consejeros y consejeras y hasta el 19 de octubre de 2020, se han celebrado 13 sesiones del Consejo General del INE, se han puesto a consideración 362 asuntos, de los cuales 334 han sido propuestas de acuerdos generales y resoluciones, mientras que 28 han sido presentaciones de informes, tomas de protestas y otras actividades que no requieren votación. Es decir, 92% de los asuntos que se discutieron requirieron una votación, mientras que 8% sólo se turna para información del Consejo. Es importante aclarar que la discusión de los asuntos que requieren votación se desarrolla en dos momentos: en el primero, los proyectos de acuerdo y/o resoluciones se pueden discutir y votar sin agregar ninguna precisión o reservas sobre su contenido. En el segundo momento, estos mismos proyectos de acuerdo y/o resoluciones pueden ser votados a favor en lo general, pero se reservan adiciones sobre el contenido de uno o más puntos dentro del acuerdo, lo cual se somete a votaciones particulares sobre las modificaciones propuestas. En este trabajo se analizan el primer y segundo momento en lo general, pues si el proyecto de acuerdo y/o resolución se aprueba en su sentido general, el debate en lo particular ya resulta secundario para fines del estudio, lo más relevante es el grado de acuerdo que se logra en el primer momento, pues en el segundo, son cuestiones de forma, precisiones y adecuaciones que impactan de menor grado en el sentido general del acuerdo.

En las 13 sesiones analizadas, se han discutido puntos de gran importancia; destacan los relativos a la fecha de la Jornada Electoral de los Procesos Electorales Locales en Coahuila e Hidalgo; la Estrategia de Capacitación y Asistencia Electoral 2020-2021; la consulta sobre la propaganda gubernamental para los procesos electorales 2020; los lineamientos para el proceso de elección de la Presidencia y Secretaría General de Morena; el Reglamento de Quejas y Denuncias en Materia de Violencia Política contra las

Mujeres en Razón de Género, y la designación de las y los consejeros de los OPL.

Del total de las 334 propuestas de acuerdos y resoluciones en los que hubo una votación, 142 fueron votados y aprobados sin reserva, 188 presentaron una o varias solicitudes de cambio sobre el contenido propuesto, pero también fueron aprobadas, y finalmente sólo 4 fueron resoluciones rechazadas. En términos porcentuales, 42% de los acuerdos no requirieron adicionar, precisar ni eliminar información de cómo se habían presentado ante el Consejo, y en 56% de los mismos se discutieron propuestas de modificación en el contenido, pero en ambos casos se aprobaron de manera general, logrando 98% de índice de aprobación de los puntos que requieren acuerdo y/o deliberación en el sistema decisional del INE. Cerca de 2% de los acuerdos y/o resoluciones fueron rechazados a nivel general.

Asimismo, dentro de los 142 acuerdos sin modificación, 105 se votaron por unanimidad, representando 74%, mientras que el restante 26% se aprobó con mayorías de entre 6 a 10 votos. Respecto a los 188 acuerdos y/o resoluciones en los que se solicitaron cambios, 42 fueron aprobados por unanimidad (los 11 consejeros y consejeras votaron a favor), 139 se aprobaron por 10 votos a favor, mientras que los restantes 7 tuvieron votaciones divididas con dos o tres votos en contra.

Sin embargo, a partir de un sistema de monitoreo que dio seguimiento a esas 13 sesiones (Arellano, 2020), hay algunas tendencias y/o particularidades que vale la pena destacar. Por ejemplo, de los 334 acuerdos o resoluciones votados en lo general, en lo que respecta a los cuatro nuevos consejeros, la consejera con más asuntos votados en contra es Norma de la Cruz, quien lo ha hecho en 20 ocasiones, le sigue José Martín Faz, que ha votado 8 ocasiones, mientras que Carla Humphrey y Uuc-kib Espadas han votado en 6 ocasiones cada uno de ellos, en ese sentido. Es ilustrativo que no hay ningún asunto analizado en donde, de manera conjunta, los cuatros nuevos consejeros hayan votado en contra y los consejeros más antiguos hayan votado a favor. Respecto a las votaciones en contra, por parte de los consejeros que ya estaban en su cargo antes de la llegada de los cuatro nuevos, José Roberto Ruiz Saldaña encabeza la lista de ocasiones con 17 votos en contra, Adriana Favela con 12 ocasiones, Dania Ravel y Lorenzo Córdova en 5 ocasiones cada uno y, finalmente, Ciro Murayama, Claudia Zavala y Jaime Rivera, han votado en contra en 3 ocasiones, respectivamente.

Un dato relevante es el número de veces que ha coincidido el voto negativo de la nueva consejera Norma de la Cruz y del antiguo consejero Ruiz Saldaña, lo cual ha ocurrido en 8 ocasiones. Por el contrario, los consejeros que de manera conjunta han emitido más votos en el mismo sentido son Lorenzo Córdova y Ciro Murayama, pues de 334 ocasiones que se han votado acuerdos o resoluciones en lo general (siendo a favor o en contra), sólo en 4 no han coincidido. Por último, es observable que de las 5 veces que el presidente del Consejo, Lorenzo Córdova, votó en contra en acuerdos o resoluciones en lo general, en 4 ocasiones acompañaron el sentido de la votación la mayoría de los consejeros, siendo éstas las únicas 4 resoluciones que han sido rechazadas de las 334. Finalmente, se identifican 4 acuerdos y/o resoluciones que fueron aprobados con apenas 6 de 11 votos a favor, y 2 más, con 7 de 11 votos a favor; éstos son los acuerdos y/o resoluciones en lo general donde sus aprobaciones estuvieron más divididas.

Finalmente, durante las sesiones analizadas, una de las que más debate e interés generó fue la del 4 de septiembre de 2020, en la que se discutieron los proyectos de resolución que permitirían el registro o no, de 7 nuevos partidos políticos nacionales. En dicha sesión se dieron las únicas 4 votaciones generales en contra que ha emitido el Consejo en lo general, durante el periodo analizado de este trabajo. De las 4 que se presentaron, 3 de ellas estuvieron en contra de declarar inexistentes infracciones que permitirían el registro de nuevos partidos, por lo cual no prosperó su registro (Progresistas A.C., Grupo Social Promotor de México y Fuerza Social por México). La restante fue en contra de la resolución del Consejo, que buscaba otorgar el registro como partido político a la asociación Libertad y Responsabilidad Democrática A.C, conocida también como México Libre y promovida por el expresidente Felipe Calderón Hinojosa y Margarita Zavala. Esto último generó mucha expectativa, pues de obtener su registro, este partido sería abiertamente antilopezobradorista, pues Felipe Calderón y el Presidente mantienen posiciones encontradas desde la elección de 2006, y no son un secreto las críticas que ambos han intercambiado durante los últimos años. En este sentido, la votación se desarrolló con 3 votos a favor de otorgar el registro (José Roberto Ruiz, Dania Ravel y Uuc-kib Espadas), mientras que 7 consejeras y consejeros se pronunciaron en contra (Lorenzo Córdova, Ciro Murayama, Adriana Favela, Jaime Rivera, Norma de la Cruz, José Martín Faz y Carla Humphrey). Es decir, mientras que 2 de 7 consejeros antiguos votaron a favor, en el caso de los nuevos, sólo uno lo hizo en este sentido.

Luego de la revisión de cómo ha operado el sistema decisional con los nuevos consejeros, se puede deducir que a nivel general la propuesta de acuerdos y/o resoluciones ha presentado altos índices de acuerdo, e incluso de unanimidad, lo que, de manera general, también permite descartar la hipótesis que existe de una posible captura del instituto por parte de la 4T a través de la inserción de nuevos consejeros y consejeras a modo, con poca independencia y con una agenda parcial a favor de un partido, un proyecto político o un gobierno.

Otra conclusión que salta a la vista es que el consejero presidente Lorenzo Córdova cuenta hasta el momento con una mayoría que le permite procesar casi cualquier acuerdo, y esa mayoría se ha integrado tanto por consejeros nuevos como por los que ya tenían más tiempo en el instituto. Esto indica que hay cierto nivel de colaboración, al menos institucional, entre los nuevos y viejos consejeros, pero sólo en las votaciones en lo general de los proyectos y/o resoluciones.

Finalmente, con la información pública que se tiene hasta el momento y realizando el análisis del sistema decisional, aún es temprano para afirmar que la designación de las y los nuevos consejeros no tendrá una consecuencia e impacto en el desarrollo de la vida institucional del INE. Al revisar el modo en el que se están comportando las votaciones y la forma en la que se integraron las comisiones dentro del instituto, es claro que el nuevo grupo de consejeros no es una correa de transmisión de los intereses y deseos del Presidente de la República o de su grupo en el poder, pero sí resulta relevante destacar que tampoco se dará una simbiosis tácita con el grupo de anteriores consejeros que ya estaban en el instituto. El elemento gozne pudiera ser el consejero Ruiz Saldaña, que públicamente ha manifestado sus diferendos con un supuesto *statu quo* establecido y liderado por Lorenzo Córdova y Ciro Murayama, pudiendo capitalizar ciertos apoyos de los nuevos consejeros, en especial Norma de la Cruz, sobre todo si sus posturas políticas se evidencian más cercanas al proyecto de la 4T, cuestión que, como ya se señaló, con los datos previamente analizados, aún no podría comprobarse al cien por ciento.

Continuar analizando cómo se produce la confección del proceso electoral de 2021, y entender si existe una agenda particular de los nuevos consejeros, permitiría analizar mejor cuáles son los márgenes reales de maniobra que el instituto tendrá para organizar y garantizar elecciones libres y auténticas en pleno goce de sus atribuciones y de su autonomía. El debate en el seno del Consejo General del INE es bienvenido y saludable; al ser un órgano colegiado,

es un atributo vigorizante de la democracia. No se trata de que todo lo que se someta a votación se apruebe por unanimidad, pero será relevante entender si la obstaculización de los trabajos en el sistema decisonal del Consejo es una estrategia de desgaste a mediano y largo plazo a los que le pudieran estar apostando ciertos intereses políticos.

## Conclusiones

Al revisar los tres mecanismos bajo los cuales se puede generar una intromisión directa a la autonomía del INE por parte del Presidente de la República y su grupo en el poder, el presupuestal, normativo y decisonal, se puede concluir que el punto de tensión máxima aún no ha llegado. Si bien la revisión periódica de dichos elementos puede arrojar luz sobre cómo se desarrollará una posible captura al instituto, por el momento sólo se puede afirmar que existe velado asedio hacia la autoridad electoral; es decir, no se han consumado estrategias estructuradas por parte del Poder Ejecutivo ni de su grupo en el Poder Legislativo, para afirmar una captura contundente hacia el instituto.

Por el contrario, lo que sí se observa es la existencia de un desdén mediático de parte del Presidente, lo cual resulta delicado y pudiera tener un impacto en el futuro de la democracia mexicana, pues al incentivar el debate público y la agenda mediática en contra del instituto, el Presidente lesiona y merma paulatinamente su autoridad técnica y legitimidad política; así, al construir una opinión pública adversa se podría estar preparando un escenario electoral en 2021, donde el Presidente tenga los elementos discursivos, y con el tema bien posicionado en el sustrato mediático, sembrar la duda de la desconfianza en los resultados electorales, acusando de parcial a la propia autoridad en el proceso electoral.

Como se ha mencionado, el Instituto Nacional Electoral fue creado y se ha consolidado en el tiempo como parte de los diseños institucionales que facilitaron el cambio político y la transición a la democracia. Desde su creación, las elecciones se han celebrado periódicamente, se han realizado alternancias de poder presidencial a tres partidos diferentes, con ideologías geoméricamente distintas, y se ha renovado el Congreso de la Unión en más de seis ocasiones, conformando escenarios de pluralidad política. De esta manera, se ha contribuido a la generación de paz pública en los procesos de disputa por el poder, consolidándose la idea de que el sufragio es secreto y universal, además de que permite a la ciudadanía ejercer su derecho con plenitud y

en igualdad de condiciones. Sería un retroceso a todas luces si las funciones del instituto fueran capturadas y se sufriera una involución institucional, sólo por y para recuperar la hegemonía del Poder Ejecutivo sobre los demás poderes.

## Referencias

- Animal Político (19 de junio de 2020). *AMLO analiza desaparecer más de 100 organismos autónomos y presentar reforma constitucional*. Disponible en <<https://www.animalpolitico.com/2020/06/amlo-refoma-para-desaparecer-100-organismos-autonomos/>>.
- Arellano Toledo, M. (2020). *Matriz decisonal INE*. Disponible en <<https://docs.google.com/spreadsheets/d/1S88oloiP-A-ZKELzL7UPaZirlqgHRoDZ/edit#gid=1597503493>>.
- Becerra, R., Salazar, P. y Woldenberg, J. (2000). *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. México: Editorial Cal y Arena.
- Flores, Jiménez y García (22 de noviembre de 2019). “Presupuesto 2020 golpea a organismos autónomos”. *El Universal*. Disponible en <<https://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/ponchan-organos-autonomos-y-bienestar-conecta-hit-de-8mil-mdp>>.
- Guerrero, C. y Baranda, A. (18 de junio de 2020). “A revisión todos los autónomos: AMLO”. *Reforma*. Disponible en <<https://www.reforma.com/a-revision-todos-los-autonomos-amlo/ar1968984>>.
- INE (2019). *Central Electoral*. Disponible en <<https://centralelectoral.ine.mx/2019/01/23/aprueba-consejo-general-ajustes-al-presupuesto-del-ine-2019/>>.
- INE (2020). *Central Electoral*. Disponible en <<https://centralelectoral.ine.mx/2019/12/16/ajusta-ine-presupuesto-anticipa-no-solicitar-ampliaciones-2020/>>.
- Merino, M. (2003). *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*. México: FCE.
- Molina, B. (2014). “La paridad de género: eje de la reforma político-electoral en México”. *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, (14), 31-74.
- Ruiz, J. (2017). “Los órganos constitucionales autónomos en México: una visión integradora”. *Cuestiones constitucionales*, (37), 85-120.
- TEPJF (2006). 5 de septiembre. Dictamen disponible en <[https://www.te.gob.mx/sites/default/files/publicaciones/file/Dictamen\\_relativo\\_eleccion\\_presidencial\\_2006.pdf](https://www.te.gob.mx/sites/default/files/publicaciones/file/Dictamen_relativo_eleccion_presidencial_2006.pdf)>.
- Zorrilla, F. (2019). “¿Por qué una nueva reforma electoral?”. *Nexos*, 20 de junio. Disponible en <[https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=9928#\\_ftn1](https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=9928#_ftn1)>.

# La relación del Tribunal Electoral con el Presidente de la República. Historia de un conflicto

Luis Eduardo Medina Torres\*  
Adriana Valeria Jaramillo\*\*

El artículo hace una revisión histórica de la relación que tuvo el entonces candidato Andrés Manuel López Obrador con la justicia electoral desde el fallo sobre la elección presidencial de 2006, además de los resultados de los comicios presidenciales de 2012 y 2018. También analizamos la tensión que se ha presentado entre el Tribunal y la Presidencia actual a partir de varios fallos complejos, como han sido los de propaganda gubernamental por la difusión de los programas sociales, la publicidad de los informes presidenciales y los contenidos de las conferencias mañaneras. Al principio se exponen las competencias y facultades del Tribunal. El resto del trabajo está dividido en dos secciones: en la primera se presenta la descripción del procedimiento de la calificación presidencial que el Tribunal realiza, la revisión histórica de los tres comicios presidenciales en los que participó López Obrador como candidato y las coincidencias y desencuentros que el Tribunal ha tenido con la opinión pública en las últimas cuatro elecciones presidenciales; en la segunda sección, analizamos las sentencias falladas por el Tribunal Electoral que han sido fuente de polémicas. El supuesto del que partimos es que la relación del Ejecutivo con el Tribunal ha sido históricamente tensa, a pesar de la calificación presidencial de 2018.

## Introducción

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) es el resultado de una serie de reformas constitucionales que han sido parte de la democratización del país. Para entender mejor las competencias y facultades que hoy posee el TEPJF, se debe conocer cómo eran sus antecesores.

\* Profesor-investigador en la Universidad Autónoma Metropolitana unidad Iztapalapa.

\*\* Trabajó en la Universidad Autónoma Metropolitana unidad Iztapalapa y unidad Lerma. Actualmente no tiene adscripción institucional.

Para ello se puede comenzar con el Tribunal de lo Contencioso Electoral (Tricoel), creado después de la reforma constitucional del Artículo 60 de 1987, tribunal que tiene como finalidad ser garante de la legalidad en las actuaciones de los organismos electorales. Su creación fue considerada como el inicio de la “historia de la judicatura electoral en México” (TEPJF, 2014: 9). No obstante, era un tribunal limitado en la medida en que sus resoluciones podían ser modificadas por el Poder Legislativo, debido a que estaba instaurado un sistema de calificación electoral mixto. Para Santiago (2011), el Tricoel “no fue eficaz jurisdiccionalmente, pues sus

resoluciones en ningún caso llevaron a modificar el triunfo de los candidatos ganadores” (Santiago, 2011: 19-20).

Es en 1990 que se crea el Trife como órgano jurisdiccional autónomo en materia electoral, teniendo las siguientes facultades: declarar la nulidad de la votación recibida en cassettes y ordenar la recomposición del cómputo respectivo; revocar las constancias de mayoría y otorgarlas a la fórmula que hubiese resultado vencedora, así como declarar la nulidad de la elección de diputados y senadores del Congreso de la Unión (Santiago, 2011: 23-24).

Como se puede apreciar, el sistema de la calificación mixta, aun con

las reformas anteriores, permeaba en el sistema electoral de México, así que fue hasta 1993 que desapareció la autocalificación y el Trife se convirtió en la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral. Sin embargo, la transformación sustancial se logró con la creación del TEPJF con la reforma electoral de 1996, colocando al tribunal como la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y como órgano especializado y permanente del Poder Judicial de la Federación, y cuyas resoluciones son definitivas e inatacables. Dicha reforma también facultó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) como única autoridad para ejercer la acción de inconstitucionalidad, incluyendo las controversias en materia electoral (TEPJF, 2014: 16).

El TEPJF, desde su creación, ha tenido algunas reformas, como la de 2007-2008, que indicó que las Salas Regionales debían ser permanentes; la reforma de 2014, que amplió las facultades del TEPJF y planteó la creación de tres Salas Regionales más: sólo una de ellas se implementó: la Sala Regional Especializada, encargada de resolver los procedimientos especiales sancionadores. Con lo anterior, su estructura actual está conformada por una Sala Superior y seis Salas Regionales, una de las cuales es la Sala Especializada.

Actualmente, el TEPJF es competente para resolver (Escuela Judicial Electoral, 2020: 4): Impugnaciones sobre las elecciones federales de diputados, senadores y de presidente de los Estados Unidos Mexicanos; Controversias con motivo de actos y resoluciones del Instituto Nacional Electoral (INE) que violen normas constitucionales, convencionales o legales; actos y resoluciones de las autoridades electorales locales administrativas y jurisdiccionales; actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos y la determinación e imposición de sanciones en materia electoral. Debido a estas competencias, el tribunal es el juez de la elección presidencial y la instancia que determina, desde el año 2000, quién es el candidato ganador de cada elección.

## En el pasado

En este apartado se expondrá el procedimiento de las cuatro calificaciones de la elección presidencial que ha dado hasta el momento el TEPJF, que corresponden a las elecciones del 2000, 2006, 2012 y 2018. Primeramente, hay que comprender qué es y en qué consiste esta calificación. La Sala Superior del Tribunal es la encargada de calificar la elección presidencial, determinar la validez del proceso

y declarar la presidencia electa. Los pasos previos a la calificación presidencial son los siguientes:

- 1) Tres días después de la jornada electoral, los 300 distritos del INE deben hacer la sumatoria de los votos a partir de las actas de escrutinio y cómputo; 2) finalizado el cómputo distrital, los partidos políticos contarán con cuatro días para impugnar ante la Sala Superior del Tribunal; 3) el secretario Ejecutivo del INE rendirá el informe de la sumatoria final de los cómputos distritales de la elección presidencial. A partir de ese día, los partidos tuvieron cuatro días para impugnar la validez de toda la elección presidencial (Infografía-Elección).

Así, la calificación de la elección comprende dos fases: la *fase jurisdiccional* en la que se resuelven los juicios de inconformidad, se analizan las causales de la nulidad de la elección y, ya resueltas las impugnaciones, se prosigue a la fase administrativa, que consiste en realizar el cómputo total de los votos –restando los anulados y sumando los válidos– para obtener la sumatoria total; se verifica el cumplimiento de las formalidades establecidas por la Constitución, se emite la declaración final de validez de la elección y la de presidente electo; posteriormente, se entrega la constancia de presidente de la República electo y, finalmente, la Sala Superior comunica a la Cámara de Diputados para que publique el bando solemne y notifique a la nación del nuevo presidente electo (Infografía-Elección).

Teniendo expuesto el procedimiento de la calificación, se puede proseguir a la revisión de las cuatro calificaciones de la elección presidencial.

## Calificación de la elección presidencial 2000

El 2 de julio de 2000, se llevó a cabo la jornada electoral en la que se eligió nuevo presidente de la República Mexicana. El candidato que más votos tuvo fue Vicente Fox Quesada con la coalición “Alianza por el Cambio”, conformada por el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido Verde (PV); el TEPJF tuvo que realizar la calificación de la elección presidencial.

### Fase jurisdiccional

El 9 de julio de 2000, la coalición Alianza por México promovió dos juicios de inconformidad, a través de los



cuales impugnó los resultados consignados en las actas de cómputo distrital de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, correspondientes a los distritos electorales uninominales 02 del Estado de México y 11 del estado de Puebla que tienen como número de expediente SUP-JIN-001/2000 y SUPJIN-002/2000 (TEPJF, 2000: 29).

El 26 de julio la Sala Superior resolvió los juicios de inconformidad presentados, confirmando el relativo al 02 Distrito Electoral Federal del Estado de México y, en el otro, modificando el correspondiente al 11 Distrito Electoral Federal del estado de Puebla. Esta Sala Superior lo resolvió en el sentido de confirmar el acuerdo impugnado (TEPJF, 2000: 29-30).

Resueltos los medios de impugnación se inició la etapa de dictamen y declaraciones de validez de la elección y de presidente electo, es decir, termina la fase jurisdiccional e inicia la fase administrativa.

### **Fase administrativa**

Teniendo ya resuelta la fase jurisdiccional, le corresponde al TEPJF hacer el cómputo final de la elección, que es el primer paso de esta fase. En la elección de 2000 se asentó que el ciudadano Vicente Fox Quesada, postulado por la coalición Alianza por el Cambio, obtuvo quince millones novecientos ochenta y ocho mil quinientos cuarenta y cinco votos, los cuales representan la mayor votación.

El segundo paso consiste en la revisión del cumplimiento de las formalidades del candidato que más votos obtuvo. Tras dicha revisión, la Sala Superior del Tribunal concluyó que el ciudadano Vicente Fox Quesada satisfacía los requisitos para ser presidente de los Estados Unidos Mexicanos y, por tanto, fue declarado elegible para desempeñar el cargo para el periodo comprendido del 1° de diciembre del año 2000 al 30 de noviembre de 2006.

Posteriormente, se le entregó la constancia al nuevo presidente electo y el 8 de septiembre del 2000 se expidió el bando solemne emitido por la Cámara de Diputados, para dar a conocer en toda la República la declaración de presidente electo.

### **Calificación de la elección presidencial 2006**

El 2 de julio de 2006, se llevó a cabo la jornada electoral en la que se eligió nuevo presidente de la República Mexicana. El candidato que más votos tuvo fue Felipe de Jesús

Calderón Hinojosa con el PAN, y el TEPJF tuvo que rectificar dichos resultados mediante la realización de la calificación de la elección presidencial. Hay que recordar la relevancia que en particular tuvo la intervención del TEPJF en aquella elección, ya que ha sido una de las elecciones más cerradas en México, y por lo mismo, la coalición “Por el Bien de Todos” solicitaba declarar nulos los comicios por supuestas irregularidades ocurridas.

### **Fase jurisdiccional**

En las elecciones de 2006, se presentaron 375 juicios de inconformidad, promovidos por la coalición “Por el Bien de Todos”, por el PAN y algunos ciudadanos. Estos juicios buscaban impugnar los resultados consignados en las actas de cómputo distrital, correspondientes a 282 distritos electorales uninominales (TEPJF, 2006: 193).

Fue el 28 de agosto que la Sala Superior del Tribunal resolvió los juicios de inconformidad promovidos para controvertir los resultados consignados en las actas de cómputo distrital de la elección del presidente. Concluidas las impugnaciones, se dio inicio al cómputo definitivo.

### **Fase administrativa**

Resueltas las impugnaciones, el Tribunal prosiguió al cómputo final de la elección en la que el ciudadano Felipe de Jesús Calderón Hinojosa obtuvo la mayoría de los votos con 14,916,927. Realizado el cómputo final, se continúa con la revisión del cumplimiento de las formalidades del candidato que más votos obtuvo. Asimismo, la Sala Superior del Tribunal concluyó que el ciudadano Felipe de Jesús Calderón Hinojosa satisfacía los requisitos para ser presidente de los Estados Unidos Mexicanos y, por lo tanto, era elegible para desempeñar el cargo para el periodo comprendido del 1° de diciembre del año 2006 al 30 de noviembre de 2012.

### **Calificación de la elección presidencial de 2012**

El 1° de julio de 2012, se llevó a cabo la jornada electoral en la que se eligió nuevo presidente de la República Mexicana. El resultado de la jornada electoral favoreció al candidato Enrique Peña Nieto de la coalición “Compromiso por México”, conformada por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido Verde (PV). Para dictaminar la validez es que el TEPJF hizo su actuación.

## **Fase jurisdiccional**

Concluidos los cómputos distritales, entre partidos políticos y ciudadanos, presentaron 365 demandas de juicio de inconformidad con la finalidad de controvertir los resultados del cómputo en 296 distritos electorales federales uninominales. Como parte del procedimiento, la Sala Superior resolvió los juicios de inconformidad y se dio paso a la fase administrativa.

## **Fase administrativa**

El resultado del cómputo final realizado por la Sala Superior del Tribunal determinó que el ciudadano Enrique Peña Nieto, postulado por la coalición “Compromiso por México”, fue quien más votos obtuvo, con un total de 19,158,592. Con este resultado, se prosiguió a la elegibilidad del candidato electo, conforme a los artículos 82 y 83 constitucionales, en los que se establecen los requisitos que deben cumplirse para ser presidente. El ciudadano Peña Nieto cumplió con cada uno de ellos, lo que permitió declarar como válida la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y declararlo como Presidente electo en el periodo del 1° de diciembre de 2012 al 30 de noviembre de 2018.

## **Calificación de la elección presidencial 2018**

El 1° de julio del 2018, se llevó a cabo la jornada electoral en la que se eligió nuevo presidente de la República Mexicana. En dicha jornada electoral, el candidato Andrés Manuel López Obrador de la coalición “Juntos Haremos Historia” fue el que más votos obtuvo, y como parte del procedimiento el TEPJF ratificó los resultados mediante la realización de la calificación de la elección presidencial.

## **Fase jurisdiccional**

Al término de los cómputos distritales, se promovieron 286 juicios de inconformidad en los que se planteaban solicitudes de recuento respecto de la totalidad de casillas, así como causas de nulidad de votación sobre 138,703 mesas (TEPJF, 2018: 6). La Sala Superior del Tribunal declaró improcedentes dichas impugnaciones en las sesiones públicas del 3 y 7 de agosto de 2020, por lo que se prosiguió al cómputo final.

## **Fase administrativa**

El resultado del cómputo colocó al ciudadano López Obrador como el candidato que más votos obtuvo, con un total de 30,110,327 sufragios, que representaron 53.20% de la votación. En cuanto a la elegibilidad, el candidato cumplió con los requisitos constitucionales para ser presidente, por tanto, el TEPJF pudo declarar como válida la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y declarar como Presidente electo a Andrés Manuel López Obrador en el periodo 1° de diciembre de 2018 al 30 de noviembre de 2024.

De la reseña anterior, podemos sostener que el Tribunal ha actuado permanentemente de la misma forma: ha revisado las impugnaciones y ha confirmado como ganador al candidato que, desde el cómputo inicial, obtuvo la mayoría de los votos. Ahora bien, esta actuación constante del Tribunal no siempre ha sido bien evaluada por la opinión pública. Revisemos algunos elementos.

Para algunos intelectuales, la transición política suscitada en 2000 fue considerada como una metamorfosis en el sistema político mexicano, ya que después de más de 70 años, llegaba al poder, por la vía democrática, un partido ajeno al entonces partido hegemónico. En el proceso electoral que se vivió en 2000, se experimentó un escenario político totalmente distinto en comparación a los procesos electorales anteriores, ya que, durante éste:

Las precampañas y las promociones de las candidaturas presidenciales se desarrollaron en un ambiente de mayores libertades; se contó con la asistencia de observadores electorales locales e internacionales; los medios de comunicación masivos dieron una amplia cobertura del proceso comicial; existió una importante participación ciudadana, aunque 38% del total de empadronados se abstuvieron de votar, índice mayor al de las elecciones de 1994 (Medina, 2000: 203).

El 2 de julio que se llevó a cabo la jornada electoral, en palabras de Woldenberg (2003), se validó la calidad de las instituciones electorales, construidas durante años por distintos actores políticos, y también se validó la reforma electoral de 1996 y el trabajo que el IFE hizo para dicha elección (Woldenberg, 2003: 20).

Recordando que la elección de 2000 fue la primera que el TEPJF calificó, se puede afirmar que tuvo características dignas de una democracia: alternativas políticas fuertes,

definidas y expuestas durante meses a los ciudadanos; fue una elección técnicamente bien hecha que cumplió su logística y que se llevó en paz y con plena libertad (Woldenberg, 2003: 20).

Los resultados electorales fueron conocidos con certeza y rapidez. Tan pronto como se cerraron las casillas, se inició la difusión del flujo continuo de información, casilla por casilla, distrito por distrito, estado por estado, circunscripción por circunscripción, a nivel nacional sobre la votación de senadores, diputados y presidente de la República. Todo el público en el mundo observó en tiempo real, vía internet, cómo llegó la información de cada casilla. No hubo posibilidad para la manipulación de la información ni para su administración conveniente. Tal como arribaron los datos a sus distritos, una por una, el IFE fue capaz de difundir los resultados electorales que provenían directamente de las actas de escrutinio. Los datos que aparecían en el sistema del IFE coincidían rigurosamente con las copias del mismo documento que tenían en su poder los representantes de los partidos políticos en todas las casillas. Por todo eso resultaban inalterables (Woldenberg, 2003: 25).

Y en cuanto a las fases de la calificación presidencial que le correspondieron al TEPJF, se puede decir que se cumplió con las especificaciones hasta entonces formuladas para llevar a cabo el proceso de la calificación.

Desde su fundación, el TEPJF ha generado con sus actuaciones un impacto en la opinión pública, en algunas ocasiones aprobatorio y en otras en desacuerdo. Un breve recuento de lo anterior sería el siguiente. La primera actuación del Tribunal como órgano autónomo fue aprobatoria, ya que en la elección presidencial de 2000 su actuación contribuyó para legitimar y otorgar certeza jurídica a la alternancia en la Presidencia después de 71 años de gobiernos del PRI (Escamilla y Cuna, 2014: 93).

La segunda actuación del Tribunal dada en la elección presidencial de 2006, no generó el mismo impacto en la opinión pública que en las elecciones anteriores, ya que el presidente Fox tuvo una participación en los comicios haciendo uso de los medios de comunicación para inducir el sentido del voto ciudadano, en particular en contra del entonces candidato López Obrador (Escamilla y Cuna, 2014: 93). La victoria de dichos comicios la obtuvo el ciudadano Felipe Calderón, candidato del Partido Acción Nacional, lo que causó un conflicto postelectoral en el que

el Partido de la Revolución Democrática (PRD) impugnó la elección presidencial. La respuesta del Tribunal fue que las irregularidades denunciadas no eran suficientemente demostradas, así como que no se había acreditado la intervención indebida de terceros en la difusión de spots, y que no existía evidencia de topes de gastos, por tanto, la opinión pública estuvo en desacuerdo, pues concluyó que el Tribunal no ofreció la suficiente certeza jurídica durante el proceso electoral, ya que no castigó la injerencia del presidente de la República (Escamilla y Cuna, 2014: 94).

En la tercera actuación del Tribunal, un sector de la opinión pública estuvo nuevamente en desacuerdo, ya que pusieron en duda la actuación del Tribunal. El entonces candidato López Obrador impugnó la elección presidencial, en esta ocasión, en contra del triunfo del ciudadano Peña Nieto, candidato del PRI. La impugnación alegaba el rebase de topes de gastos por parte del candidato; no obstante, el Tribunal declaró en su fallo que no había los suficientes elementos para demostrar el acto impugnado. Meses después, el IFE dio a conocer que más bien quien rebasó los gastos de campaña fue el excandidato López Obrador (Escamilla y Cuna, 2014: 94).

La última actuación que se trae a ejemplo es la que tuvo recientemente el Tribunal en los comicios de 2018, en los que resultó ganador López Obrador. En esta ocasión, la opinión pública aprobó la actuación del Tribunal y en general de las instituciones electorales, aunque el candidato y la coalición ganadores no reconocieron las actuaciones de las autoridades electorales, al decir que ganaron a pesar del INE.

## En la actualidad

Después de la calificación presidencial de 2018, en agosto de ese año, comenzó la compleja relación del Ejecutivo recién electo con las autoridades electorales. Una frase describe muy bien tal compleja relación: “ganamos, a pesar del INE”, afirmación que puede extenderse también al Tribunal Electoral, ya que en el imaginario del presidente electo y de sus seguidores, su triunfo electoral se debe solamente a los votantes, sin considerar el desempeño y la participación de las autoridades electorales. La percepción anterior se ha mantenido hasta la actualidad (otoño de 2020).

Para el Presidente, las autoridades electorales han sido, en el mejor de los casos, un mero adorno y, en el peor, responsables de que los “conservadores” hayan mantenido el *statu quo* en la Presidencia por treinta años. Si lo anterior

pareciera exagerado, se pueden consultar algunas de las conferencias matutinas del Presidente, en las que cotidianamente descalifica a las autoridades electorales, indicando que son sumamente costosas y que no han cumplido con sus responsabilidades y deberes constitucionales.

La noción del Presidente sobre las autoridades electorales tiene su origen remoto en la primera elección presidencial que le toca participar, en 2006, cuando por un margen de poco más de 250 mil votos pierde los comicios frente al candidato Felipe Calderón, del entonces partido en el gobierno, el PAN. Sin embargo, el mismo Presidente hace óbice de la situación que aconteció en su caso en la elección que previamente ganó: la jefatura de Gobierno del entonces Distrito Federal en el año de 2000, por lo que es conveniente remontarnos a esa fecha para recordar un par de aspectos hoy olvidados.

En el año 2000, además de las elecciones federales, se renovaban varias gubernaturas y también en el entonces Distrito Federal se iban a renovar los cargos del Poder Ejecutivo federal, jefatura de Gobierno del Distrito Federal, Poder Legislativo federal y la Asamblea de Diputados de la capital. Para el cargo ejecutivo, el partido gobernante en el Distrito Federal, el PRD, tenía varios aspirantes y al final seleccionó a quien había sido su dirigente nacional más reciente: Andrés Manuel López Obrador, quien había sido candidato un par de ocasiones en su Tabasco natal y mostraba más interés por una nueva candidatura para la gubernatura en su estado que en la capital del país. Al final, la dirección de su partido determinó que él fuera el candidato para la jefatura de Gobierno del Distrito Federal.

El primer problema fue por el registro del candidato, ya que su credencial de electoral era del estado de Tabasco, lugar donde él había sido históricamente empadronado y donde tenía su residencia habitual. Fue de tal modo difícil su registro que, en una decisión dividida, la autoridad electoral del Distrito Federal le otorgó el registro pero quedó claramente evidenciada su falta de residencia en la capital del país. El candidato registrado reprochó airadamente a la minoría de consejeros que propuso negarle el registro.

Posteriormente, ya en la etapa de la calificación de la elección local, volvió a presentarse el mismo problema, ya que al haber resultado el candidato con la mayoría de los votos era preciso volver a revisar los requisitos de elegibilidad. De nuevo, en una votación dividida, la autoridad electoral local validó el resultado y el registro del ya candidato electo.

Posteriormente, la jurisdicción local confirmó también por mayoría, la decisión de la autoridad administrativa y ya no hubo impugnaciones ante la jurisdicción federal, con lo que la resolución quedó firme.

En esa ocasión, el candidato electo no descalificó a las autoridades locales, aunque sí les reprochó a los consejeros y magistrados de la minoría el intento por negarle su triunfo electoral. Lo que es cierto es que, de haber acudido los partidos perdedores a la jurisdicción federal, tenían muchas posibilidades de que el fallo les diera la razón y que el Tribunal Electoral declarara inelegible al candidato electo, porque era evidente su residencia habitual en Tabasco y porque había suficientes precedentes en los que la jurisdicción electoral ya había determinado declarar inelegibles a candidatos electos por incumplir el requisito de residencia, como en el caso de Zacatecas, con el apodado Rey del Tomate, quien ganó una elección municipal, pero era evidente su residencia en Estados Unidos.

Esta reseña histórica en la que las autoridades electorales validaron, primero, su candidatura y, después, la validez de su triunfo, caerá en el olvido a partir de 2006 y desde esa fecha el entonces candidato y luego dirigente de su partido considerará que las autoridades electorales han tendido a vulnerar sus candidaturas para el mantenimiento del *statu quo*. Es de llamar la atención que cuando las resoluciones lo han beneficiado, el Presidente ha guardado prudente silencio, mientras que cuando las decisiones le han sido adversas se ha dedicado a descalificar a las instituciones electorales.

Ahora bien, para observar la dinámica del Presidente ya en funciones con el Tribunal Electoral, hemos seleccionado algunas temáticas políticamente sensibles que han sido fuente de polémicas en los dos últimos años (otoño de 2018 a otoño de 2020). La noción de políticamente sensibles significa que tales temáticas han sido relevantes por los actores involucrados, por el interés público, por su trascendencia para la vida política o por el poder efectivo de veto aplicado por el órgano jurisdiccional. Así, las temáticas por revisar son las correspondientes a la propaganda gubernamental de los programas sociales, la publicidad de los informes presidenciales, los contenidos de las conferencias matutinas y la renovación de la dirigencia del partido en el gobierno.

Las dimensiones antes mencionadas se pueden encontrar en las sentencias que se pretenden exponer en este trabajo. Por tanto, se pueden considerar dichas sentencias como políticamente sensibles (Ramírez Meza, 2020).

<i>Sentencia/Dimensión</i>	<i>Relevancia constitucional de los actores y niveles de gobierno que están en conflicto</i>	<i>Tema o acto de interés público y político</i>	<i>El poder efectivo de veto constitucional del TEPJF reflejado en su resolución</i>	<i>Por trascendencia al tratarse de asuntos de interés político y público en donde su decisión era determinante</i>
Propaganda gubernamental por la difusión de los programas sociales	✔	✔		✔
Por la publicidad de los informes presidenciales	✔	✔		✔
Por la frecuencia y contenidos de las conferencias mañaneras	✔	✔		✔

Fuente: Ramírez Meza, 2020. Elaboración propia.

Las tres temáticas anteriores han sido fuente de polémica y de diferendos entre el Presidente y el Tribunal Electoral; los fallos de éste han sido cuestionados en diversas ocasiones por el Ejecutivo, al considerar que la jurisdicción electoral se ha excedido en sus decisiones judiciales. En lo que sigue, analizamos varias sentencias del Tribunal agrupadas en las temáticas anteriores y las reacciones del Presidente para sostener nuestro argumento y explicar las razones de tales diferendos.

Antes de revisar las sentencias por las temáticas establecidas, es pertinente indicar que se construyó una pequeña base de aquellas. De esa base se pueden denotar desde ahora dos aspectos interesantes: primero, el Tribunal Electoral consistentemente ha exonerado de responsabilidad al titular del Ejecutivo, y ha tendido a sancionar a los funcionarios a su cargo, pero no directamente al presidente. La segunda tendencia que se puede denotar es que casi no ha habido sanciones al Ejecutivo por promoción personalizada ni por propaganda gubernamental, salvo en los últimos meses de 2020 (SUP-REP-67/2020 y SUP-REP-101/2020).

### **Propaganda gubernamental de los programas sociales**

Desde el inicio de su administración, el Presidente fue impugnado por promoción personalizada (febrero, 2019) y por uso de propaganda gubernamental en los programas sociales (abril, 2019). En sendas sentencias de la sala especializada (SRE-PSC-5/2019 y SRE-PSC-22/2019), que es la primera instancia para los asuntos relativos a la publicidad electoral y la propaganda gubernamental, el Presidente fue exonerado y no hubo sanción ni para él ni para los funcionarios de su gobierno.

Es en la primavera de 2019 (15 de mayo) cuando por primera vez la Sala Superior en la sentencia SUP-REP-37/2019, determina sancionar a un funcionario del gobierno federal, al secretario de Turismo y a su vocero, por propaganda gubernamental. Aunque la sanción consistió en informar a su jefe directo, el titular del Ejecutivo, para que éste impusiera la sanción que correspondiera. Esto mismo sucedió en el verano y el otoño de 2019, ahora con el vocero presidencial, quien fue acusado de propaganda gubernamental; el Tribunal consideró que el funcionario había vulnerado el modelo de comunicación política.

Una de las sentencias más emblemáticas de esta temática es la correspondiente a la sanción a los delegados federales por propaganda gubernamental en las elecciones locales de 2019. Sanción que se aplicó a aquéllos, pero no a sus superiores inmediatos, que son la Secretaría del Bienestar y el Presidente.

La única advertencia al Presidente vendrá hasta el verano de 2020 (10 de julio), cuando la Sala especializada determinó que se había presentado promoción personalizada por parte del Ejecutivo fuera de lo establecido por la regulación constitucional, aunque el sancionado fue un funcionario de su administración (SRE-PSC-11/2020). Dos años después del inicio de su gestión, el Presidente fue advertido por el Tribunal Electoral.

En esta temática es notoria la postura de la jurisdicción electoral: sancionar a funcionarios intermedios y superiores, pero evitando castigar al Presidente. El Tribunal Electoral justificó por todos los medios la conducta del Ejecutivo y lo exoneró de responsabilidades directas, las cuales recayeron en los funcionarios menores, aunque hayan sido designados por él mismo, lo que lleva necesariamente a preguntarse si

un funcionario que es responsabilizado de un cargo puede actuar libremente por acciones de propaganda o si, más bien, es tan responsable como ejecutor directo del acto como su superior, quien tendría que haber autorizado su actuación.

De no ser el caso de una autorización por parte del superior, entonces lo procedente habría sido el cese de inmediato del funcionario por falta de probidad en su deber. Sin embargo, los delegados que llegaron a renunciar lo hicieron más bien para ocupar otros cargos, ya fuera de orden administrativo o para aceptar postulaciones a puestos de elección popular por parte del partido en el gobierno.

### **Publicidad de los informes presidenciales**

En el otoño de 2019, la Sala especializada determinó que no hubo promoción personalizada del Presidente en los diversos informes que rindió en ese año. Es conveniente recordar que, además del informe presidencial de septiembre, el Ejecutivo decidió presentar un informe cada trimestre, además de otro al año de la jornada electoral de 2018, con lo que, en conjunto, terminó presentando cinco informes, lo que fue cuestionado por los partidos de oposición.

Si bien la Sala especializada consideró que habían sido excesivos los informes, también estableció que en un ejercicio de comunicación el Presidente podía presentar tal cantidad de informes sin que este hecho vulnerara el modelo de comunicación política, ni tampoco podría considerarse propaganda gubernamental ni promoción personalizada, por lo que determinó exonerar al Presidente de cualquier sanción.

La primera sanción en el tema de los informes se produjo hasta el correspondiente a 2020 por el contenido religioso de uno de los spots que se difundieron en el marco del segundo informe de gobierno. La Sala Superior determinó que el spot que hacía referencia al Papa Francisco tenía contenido religioso, por lo que ordenó la cancelación (SUP-REP-101/2020). Es conveniente hacer notar que la sanción fue por el contenido del spot en referencia a una orientación religiosa y no porque se estuviera haciendo difusión del informe.

El asunto de los informes ha sido muy cuestionado tanto por los partidos de oposición como por analistas, ya que parece que son más un ejercicio de mantenimiento y continuidad de sus conferencias matutinas, que un mecanismo de rendición de cuentas y de información pública.

Tales informes han tendido a ser un medio para mantener la conversación pública enfocada en las temáticas que el Ejecutivo quiere orientar y no tanto en la explicación de sus actividades gubernamentales.

Por ejemplo, en el contexto de la aprobación del presupuesto de egresos para 2021, más que referirse al paquete económico y las necesidades que se han presentado por la epidemia, el Presidente ha preferido mantener los informes orientados a otras temáticas, como fueron la discusión por la devolución de objetos ancestrales de los pueblos originarios de México o su insistencia en las disculpas públicas por parte del gobierno español por la colonización de América. Así, los informes han sido ejercicios unilaterales en los que el Ejecutivo presenta los datos y la información que él pretende destacar y no la que le requieren la opinión pública y los partidos de oposición.

### **Contenidos de las conferencias y expresiones del Presidente**

Las conferencias del Presidente han sido materia constante de impugnación. Recién iniciado su gobierno, comenzaron las impugnaciones. Cuando el Presidente anunció, en una de sus conferencias matutinas, la realización de consultas gubernamentales, fueron impugnadas por los partidos de oposición, ya que existe un mecanismo específico para llevar a cabo tales ejercicios consultivos; sin embargo, el Presidente determinó que fuera la Secretaría de Gobernación la responsable de llevar a cabo tales consultas gubernamentales. La Sala Superior, en una sentencia paradójica, determinó que las consultas hechas por la Secretaría de Gobernación no son actos electorales, por lo que se declaró incompetente para conocer del asunto (SUP-JDC-40 y 46/2019).

Esta dinámica de incompetencia de las salas se ha mantenido en diversos asuntos abordados en las conferencias del Presidente, como los correspondientes a la extensión del mandato del gobernador de Baja California (SRE-PSC-33/2019) o por la presentación del libro del Presidente sobre la economía moral en el marco de sus conferencias matutinas (SUP-REP-138/2019).

Durante 2020, la dinámica anterior se profundizó porque el Ejecutivo, en el marco de sus conferencias matutinas, realizó el anuncio de la existencia de un bloque opositor que se conformaría con partidos políticos y actores sociales para oponerse a sus medidas, y un mes después se declaró guardián de las elecciones que se realizaron en Coahuila e

Hidalgo y de los comicios concurrentes que se realizarán en 2021.

Ambas expresiones fueron impugnadas por los partidos de oposición y las salas del Tribunal consideraron que dichas manifestaciones del Ejecutivo estaban protegidas por la libertad de expresión, por lo que determinaron que no existió infracción alguna al modelo de comunicación política (SUP-REP-75 y 76/2020, SRE-PSC-41/2020). El problema de ambas sentencias es que parten de una premisa equivocada al establecer que los gobernantes, en este caso el Presidente, tienen los mismos derechos que los gobernados.

La premisa equivocada es porque los gobernantes tienen atribuciones, competencias, facultades y obligaciones por cumplir; es lo que se conoce como el principio de legalidad: cumplir los mandatos establecidos en la ley; mientras que los gobernados tenemos derechos y obligaciones que es lo que se conoce como el principio de libertad política que estableció el liberalismo clásico: poder hacer todo aquello que la ley no restringe.

En esta temática de los contenidos de las conferencias, el Tribunal Electoral ha considerado al Presidente en calidad de gobernado y no como lo que constitucionalmente es: un gobernante que tiene atribuciones, facultades y obligaciones, pero que no tiene derechos, ya que éstos están reservados para los gobernados. Esta confusión conceptual y política es la que ha provocado que el Tribunal haya decidido declararse incompetente ante las manifestaciones del Ejecutivo que tienen un claro sentido político y, algunas, hasta de índole electoral, como las correspondientes al bloque opositor amplio.

Es probable que en el contexto del proceso electoral concurrente de 2021 se incrementen las manifestaciones del Presidente, incluso por la realización de la consulta popular que está autorizada para llevarse a cabo en agosto del próximo año. Ante esto, hay que esperar demandas de los partidos y también es previsible que la respuesta del Tribunal sea la misma: declararse incompetente por ser asuntos cubiertos por la libertad de expresión de los ciudadanos, aunque el Presidente sea un gobernante y no un gobernado.

## Conclusión

Con la revisión llevada a cabo, es claro que el Tribunal ha mantenido una relación de cordialidad, aunque tensa, con el Presidente en funciones. Han sido sancionados funcionarios

incluso de alto nivel, como secretarios o el director del IMSS, pero al Presidente solamente le han correspondido una advertencia y una sanción por contenido religioso. Al mismo tiempo, se le ha mantenido la posibilidad de externar al Ejecutivo todo aquello que considere necesario, incluso con claros visos electorales, como el caso del Bloque Amplio Opositor o bien fuera de los tiempos establecidos por el modelo de comunicación política para la propaganda gubernamental y la presentación de informes.

Esta dinámica de conflicto, que tuvo su origen en la elección local de la Ciudad de México en 2000 cuando, mediante decisiones divididas, fue avalado su registro como candidato y posteriormente su triunfo como ganador, tuvo su crispación mayor en la elección presidencial de 2006, en la que, a través de una impugnación que denominó política, el entonces candidato impugnante descalificó a las autoridades electorales.

El problema es que tal descalificación se ha mantenido desde aquel año hasta la actualidad, ya como presidente en funciones. Esto explica, en parte, por qué el Tribunal ha mantenido esa relación tensa pero cordial con el Ejecutivo al sancionar a otros funcionarios sin reconvenirlo a él directamente.

Es claro en las sentencias que, además de la relación analizada en el apartado final, el Tribunal ha considerado al Ejecutivo como gobernado y no como gobernante. Afirmamos lo anterior porque el Tribunal consistentemente ha permitido expresiones del Presidente que se podrían considerar como publicidad electoral o como propaganda personalizada; sin embargo, el órgano jurisdiccional ha recurrido constantemente al argumento de la libertad de expresión, con el problema de que tal derecho es de los gobernados, con lo que el Presidente y los funcionarios públicos tienen un estándar diferente de garantías al ser gobernantes. Esta confusión y clara alteración de los mismos criterios previos del Tribunal han provocado que el Presidente realice manifestaciones de dudoso contenido gubernamental y más bien de fuerte contenido electoral y político.

Debido a esta confusión del Tribunal, es altamente probable que en los comicios concurrentes de 2021 se presenten demandas por las expresiones del Ejecutivo, y el Tribunal mantenga su tesis de que tales manifestaciones están amparadas en la libertad de expresión, lo que va a redundar en una relación más tensa entre las autoridades electorales y el presidente López Obrador.

## Referencias

- Escamilla Cadena, A. y Cuna Pérez, E. (2014). “Presidencialismo y sistema de impartición y procuración de justicia”. En *El presidencialismo mexicano, ¿qué ha cambiado?* México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Escuela Judicial Electoral (2020). “Instituciones electorales jurisdiccionales y en materia penal”. En *Introducción a las autoridades electorales*.
- Medina Romero, M. A. (2000). “La sucesión presidencial en México: Año 2000. El Fin de Ciclo del Sistema”. *Revista Política Economía y Sociedad*, V(B), septiembre-febrero.
- Ramírez Meza, H. A. (2020). “Estudio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como engranaje para el control del poder político en México de 1994 a 2020”. Tesis de licenciatura. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Santiago Castillo, J. (2011). *Justicia electoral. Conflicto político y democratización: 1987-2009*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Woldenberg, J. (2003) “Las elecciones federales del 2000”. En *Elecciones y partidos en México 2000*. México: Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República.

## Electrónicas

<<https://www.te.gob.mx/blog/delamata/front/infographics/index/ELECPRE>>, consultado el 14 de octubre de 2020. Infografías-Elección. Etapas del proceso de calificación.

## Recursos legales

- TEPJF (2000). *Declaratoria de validez de la elección presidencial 2000*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- TEPJF (2006). *Dictamen relativo al cómputo de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a la declaración de validez de la elección y a la de presidente electo*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- TEPJF (2012). *Cómputo final, calificación jurisdiccional de la elección, declaración de validez y de presidente electo de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- TEPJF (2014). *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Organización y funciones*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- TEPJF (2018). *Dictamen relativo al cómputo de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a la declaración de validez de la elección y a la de presidente electo*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

**Mobbing**  
y otras formas de  
violencia en instituciones

laboral  
amenaza  
instituciones  
victimas

Alfredo García Rosas  
Florencia Peña Saint Martín  
Aristeo Santos López  
(Coordinadores)

EDICIONES EÓN

NOVEDAD EDITORIAL

De venta en Ediciones Eón:  
Av. México-Coyoacán 421, Col. Xoco,  
alcaldía Benito Juárez, Tel. 5604-1204  
y en [www.edicioneseon.com.mx](http://www.edicioneseon.com.mx) • [www.amazon.com](http://www.amazon.com)



# Crónica de una muerte anunciada: la desaparición del INEE

Claudia Alaníz Hernández\*  
Karina Félix Cruz\*\*

En el marco de la transición democrática, el gobierno de Vicente Fox Quesada introdujo el Instituto Nacional de Evaluación Educativa como un organismo desconcentrado; la posterior reforma educativa del presidente Peña Nieto lo dotó de autonomía constitucional, mientras que el presidente Andrés Manuel López Obrador convirtió la desaparición del instituto en blanco de la descalificación de una alta burocracia onerosa, sin considerar la eficiencia y experiencia consolidada en casi dos décadas de trabajo de un organismo autónomo que supo mantenerse ajeno a lides políticas. La supresión del INEE confirmó el estilo unipersonal del Ejecutivo, su menosprecio por los contrapesos y su preferencia por la designación de funcionarios afines en puestos estratégicos de supervisión del desempeño gubernamental.

## Antecedentes

El origen de la idea de la evaluación externa a la Secretaría de Educación Pública (SEP) se puede ubicar en el paquete de recomendaciones que el equipo de transición en el ramo educativo elaboró en el año 2000, cuando Vicente Fox Quesada logró la primera alternancia después de casi 70 años de priismo en México. La trayectoria empresarial de Fox y sus colaboradores era afín a los procesos de evaluación como mecanismo para alcanzar la ca-

lidad educativa, y este fue uno de los nuevos proyectos impulsados al arribo del partido Acción Nacional (PAN) a la Presidencia. La evaluación también era una demanda del Observatorio Ciudadano de la Educación, organización de la sociedad civil integrado por un grupo de académicos encabezados por Pablo Latapí.

El gobierno de Fox era simpaticizante de impulsar dispositivos de evaluación y control en diversos aspectos de la administración pública. Respaldó la propuesta de especialistas en el tema como Roberto Rodríguez (investigador de la Universidad Nacional Autónoma de México) y Felipe Martínez Rizo (especialista de la Universidad Autónoma de Aguascalientes), quienes también participaron en el diseño de la propuesta de organismo que se presentó en el

Congreso de la Unión. Finalmente, el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE) se creó por decreto presidencial en 2002 como un organismo desconcentrado con dependencia directa del Ejecutivo. Es importante destacar que si bien no surge como organismo autónomo, Fox aceptó que la Junta Directiva fuera integrada por 16 especialistas a través de convocatoria abierta a expertos en evaluación e investigación educativa<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Este INEE era presidido por el secretario de Educación Pública, pero sólo 5 representantes más eran de la dependencia y del Sindicato Nacional para Trabajadores de la Educación. Esto aseguró que los funcionarios no tuvieran peso sobre el rumbo de las evaluaciones. Además, la Junta Técnica se conformó por otros 16 especialistas nacionales e internacionales, lo cual aseguró una validez técnica y metodológica de las evaluaciones del Sistema Educativo.

El INEE se concentró en estudiar los resultados educativos en el nivel básico (preescolar primaria y secundaria) y contextualizar sus posibles explicaciones. Para tal fin se pensó que sus responsables fueran funcionarios con altos estándares de especialización, con amplia experiencia y reconocimiento en el ámbito nacional e internacional para hacerse cargo del instituto. Al no ser un organismo autónomo, el INEE se asumía como un “laboratorio” encargado exclusivamente de elaborar diagnósticos con una fuerte consistencia técnica y metodológica, pero sin incidir en la política educativa, pues ésta correspondía legalmente a las autoridades de la materia. Fue así que, en un periodo relativamente corto, el instituto se dio a la tarea de construir indicadores, bases de información y diagnósticos, además de transparentar la información educativa al hacer públicos los resultados de las evaluaciones. Por primera vez en décadas, dejó de hablarse de cobertura universal en educación básica y se reconoció que el nivel de educación secundaria enfrentaba serios problemas.

La confiabilidad de los resultados de este primer INEE le permitió ganar credibilidad con el propósito de asegurar su permanencia y que no quedara solamente como otro más de los proyectos sexenales. Logró tal cometido durante una década, y no estuvo exento de críticas porque si bien contaba con especialistas de alto nivel, no se distinguió por un manejo austero de sus recursos (incluyendo viáticos de aquellos consejeros que no quisieron radicar en la Ciudad de México). También, por el progresivo incremento de su burocracia con la figura de los directores generales “adjuntos”, que fue una práctica común a partir del sexenio de Vicente Fox.

Derivado del Pacto por México, una de las primeras reformas estructurales implementadas en el sexenio del presidente Enrique Peña Nieto fue la educativa, que se planteó bajo el argumento de *recuperar la rectoría del Estado*:

(El) Artículo Tercero Constitucional... incorporó elementos laborales (tradicionalmente abordados en el Artículo 123°) para garantizar el derecho a una educación de *calidad*. La reforma constitucional también modificó el Artículo 73 en su Fracción XXV al agregar el establecimiento del Servicio Profesional Docente (SPD) como parte de las atribuciones del Estado. El cambio constitucional se complementó con la promulgación de la Ley General del Servicio Profesional Docente y la creación de un órgano autónomo encargado de la evaluación del sistema educativo (Alaniz, 2020: 13).

Con ello, uno de los ejes de la reforma educativa peñista fue la laboral, pues tenía un fuerte componente regulatorio de los términos y condiciones para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio de los profesores de educación básica y media. Su implementación transformó la figura jurídica del anterior instituto, ampliando su estructura y facultades al establecer el Instituto Nacional para la Evaluación Educativa (INEE) como órgano autónomo (por su inserción constitucional, ley reglamentaria, paridad de rango con otros órganos constitucionales y suficiencia presupuestal), responsable en la aplicación de la evaluación docente, entre otras funciones.

A diferencia del tradicional reparto de cuotas entre los partidos políticos, el primer secretario de Educación del sexenio de Peña Nieto, Emilio Chuayffet, hizo una consulta entre los investigadores del país para promover una terna para integrar la primera Junta del Gobierno de manera previa a la aprobación de la ley. Si bien esto no significa que se verificó un proceso transparente de designación, se debe mencionar que los consejeros eran todos expertos en educación y no políticos profesionales. Todos pertenecían al Consejo Mexicano de Investigación Educativa (la asociación de investigadores educativos de mayor reconocimiento del país). Las posteriores renovaciones también se dieron entre especialistas en la materia sin vínculos conocidos con los partidos políticos.

Otra discrepancia entre el primer INEE y el que entró en funciones el 8 de febrero de 2013, fue la ampliación de sus facultades y recursos, al recibir por ley la consigna de la evaluación de las políticas educativas, subsistemas educativos estatales, docentes, directores, supervisores (en su formación inicial y continua), y los niveles educativos desde preescolar hasta educación media superior en alusión a materiales, infraestructura y financiamiento. Es decir, casi todo el sistema educativo nacional, por lo que consolidó una estructura de operación a nivel nacional.

Por su carácter de órgano autónomo, se llegó a pensar que podría ser un contrapeso en las acciones bipartitas entre la SEP y el Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación (SNTE), principalmente en la relación de las secciones sindicales del magisterio (del SNTE, la Coordinadora o los “nuevos” sindicatos locales) y las autoridades estatales. Sin embargo, el nuevo instituto no estuvo ajeno a la injerencia del Ejecutivo (prueba de ello fue la suspensión de las evaluaciones de manera “indefinida” del *Servicio Profesional Docente* durante la justa electoral intermedia del 7 de junio de 2015 y reanudadas 3 días después de

las elecciones), lo que derivó en fuertes críticas al INEE de parte de otros organismos autónomos, especialistas y organizaciones sociales, que advirtieron de la invasión de funciones al sujetarse a la disposición del Ejecutivo e incumplir su encomienda. Mexicanos Primero, asociación civil presidida por Claudio X. González, señaló que la suspensión, decidida por la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente de la SEP, era una “afrenta directa al Artículo Tercero Constitucional” (*Forbes México*, 2015).

El principal problema que enfrentó el instituto fue que, a pesar de ser “autoridad autónoma”, los resultados y propuestas emitidas no tenían un carácter vinculante a la política educativa, con lo cual incumplía una de las atribuciones fundamentales de los órganos autónomos: “la participación en la dirección política del Estado” (Carbonell, 2006: 377). Uno más se relaciona con su distanciamiento con el magisterio, que lo percibía como parte de un sistema de evaluación, cerrado e injusto, que atentaba contra los derechos laborales de los docentes.

El organismo se apegó a los canales institucionales y no toleró presiones para permitir intervención sindical. Eventualmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación respaldó su autonomía frente a la impugnación de la Federación Nacional de Sindicatos de Educación Media Superior, al resolver que la reforma constitucional de Peña Nieto:

- 1) Excluye a los sindicatos de formar parte de la Junta de Gobierno del Instituto Nacional para la Evaluación Educativa;
- 2) Descarta que se autoricen comisiones con goce de sueldo para desarrollar actividades sindicales;
- 3) La Ley del Servicio Profesional Docente no viola la libertad sindical ni el principio de negociación colectiva (Amparo, 2016).

El exceso de atribuciones que otorgó la ley al instituto al encargarle la evaluación de casi todos los componentes del sistema educativo (de preescolar a bachillerato), además de regular el ingreso, permanencia y promoción de los docentes, lo colocó en medio de la tensión por el descontento en torno al componente más cuestionable de la reforma educativa de Peña Nieto: la evaluación (que mantuvo una confrontación y protesta magisterial durante prácticamente todo el sexenio). Esto llevó a su descalificación, debido a la apuesta de la evaluación docente como mecanismo para alcanzar la calidad educativa al relacionarse con la posibilidad de conservación o pérdida de las plazas laborales.

La incorporación de investigadores con alto reconocimiento no implicó una modificación de las políticas educativas neoliberales que reproducen las desigualdades en el país, pero permitió concentrar información dispersa o inexistente en las secretarías de Educación de los estados para generar diagnósticos y bases estadísticas que dieron cuenta de las asimetrías locales y regionales, visibilizando que casi la mitad de las escuelas son incompletas. Cabe mencionar que tampoco fue particularmente costoso el presupuesto promedio anual del INEE durante el sexenio de Fox, que representó 132 mdp, mientras que en el de Felipe Calderón fue de 171 mdp, y en el 2012 ascendió a 191 mdp (Pérez y Marínez: 25-55). La mayoría de la información generada en los años de vida del instituto sigue disponible y es una fuente confiable para diversos públicos (padres de familia, docentes, investigadores, autoridades educativas), que quedó reconocida como patrimonio público a disposición de la ciudadanía.

El supuesto de “recuperar la rectoría del Estado en materia educativa” no fue eje rector de la política pública, pues no se desmanteló la participación del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) o de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) en el manejo de plazas o desvío de recursos. Tampoco se retiró la asignación de recursos que retiene Hacienda a los docentes para entregarlos al sindicato (situación cuestionada por Ornelas [2008], quien ha demostrado la “colonización” de la SEP por parte del sindicato), con el fin de dar cuenta de la complicidad entre autoridades educativas y sindicales (Ornelas, 2008).

El INEE organizó foros regionales de discusión de la evaluación docente que, en varios casos, fueron copados por la participación de simpatizantes del SNTE. Fue hasta el proceso de evaluación del Servicio Profesional Docente de 2016, cuando el instituto intentó flexibilizar el proceso parcialmente, ante las fuertes críticas de docentes y especialistas. Anunció 10 puntos de mejora a la evaluación docente. A pesar de esas propuestas, se siguió privilegiando la evaluación como ruta única para “la mejora educativa”, como si por sí misma garantizara elevar los aprendizajes en el aula y aminorara las asimetrías y desigualdades existentes. La disidencia magisterial, paralelamente, organizó dos mesas de discusión al respecto, pero sus propuestas fueron desestimadas por el INEE (CNTE, 2017). La evaluación como condicionante para el salario docente derivó en un inadecuado ejercicio, y tampoco corrigió el rumbo de la política educativa a partir de sus resultados.

## El INEE en las campañas de AMLO

Durante la segunda campaña presidencial en 2012, López Obrador se manifestó a favor de la democratización del SNTE como medio para mejorar la eficiencia de los centros escolares: “en educación básica tenemos que actualizar y capacitar a los maestros y superar las ineficiencias que derivan de un sindicalismo corporativo que afecta gravemente el desempeño en los centros escolares” (INEE, 2012: 39). Para combatir la asimetría en la educación básica, se estableció el compromiso de “terminar con el burocratismo y corrupción en la SEP, y con la relación viciada de ésta con el sindicato de maestros” (41).

En ese momento, AMLO estaba a favor de la creación de un organismo autónomo en materia educativa como una de las propuestas de campaña del Partido de la Revolución Democrática:

(Compromiso) 214. Conformar un Consejo Nacional de Educación. Este órgano sería autónomo y tendría por funciones realizar la planeación educativa, discutiendo y aprobando los contenidos de los planes de estudio entre otras, garantizando el carácter laico, gratuito, universal, científico, promovente de la identidad nacional, pluricultural, tolerante, democrático e incluyente de la enseñanza. Para afianzar esta propuesta y contar con un criterio local y regionalmente informado que naturalice sus principios fundamentales, en vistas de su eventual adopción, se propone la organización de foros de consulta con la participación de los maestros, los especialistas en la materia y la sociedad en general... (Compromiso) 216. Modificar el sistema de evaluación, a efecto de garantizar su autonomía y valorar tanto el desempeño de los educandos, como el de los maestros, los sistemas educativos y los establecimientos escolares. Utilizarlo como instrumento de corrección de las desigualdades y método para la elevación constante de la calidad de la educación (INEE, 2012: 40).

Los recorridos de AMLO por todo el país le permitieron tener acercamientos con actores importantes de la CNTE en 2015, como Azael Santiago Chepi de la Sección XXII de Oaxaca (quien después fue electo diputado federal por Morena), y con Artemio Hurtado de la Sección XVIII de Michoacán. El rechazo generalizado del magisterio a la reforma de Peña Nieto originó demandas similares en el SNTE y la CNTE al precandidato presidencial. Pero la Coordinadora no se conformaba con un cambio menor no sólo

por su conocido radicalismo, sino por la magnitud de los agravios en su contra, que incluyeron el encarcelamiento de dirigentes, despidos de docentes que se negaron a la evaluación, además de los heridos y 6 muertos en el municipio oaxaqueño de Asunción Nochistlán el 19 de junio de 2016, como consecuencia de la represión de la Policía federal hacia la movilización docente.

Sin embargo, López Obrador no retomó las demandas del magisterio en plataforma electoral registrada ante el INE por el partido Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) en la coalición “Juntos Haremos Historia”, en la campaña presidencial de 2018. En dicha campaña, la visión de los problemas educativos cambió el foco de atención en una perspectiva menos radical y más acorde con el marco constitucional:

La llamada reforma educativa abrió una brecha en la gratuidad de la educación pública al atribuir a las familias la responsabilidad de administrar los planteles; el Legislativo y el Ejecutivo han reducido los presupuestos y no asignan suficientes recursos para una infraestructura escolar decorosa y maestros con condiciones laborales dignas; además, las condiciones de pobreza de amplios sectores de la población hacen prácticamente imposible que los niños y jóvenes asistan a clases (INE, 2018: 22).

La plataforma de Morena en la alianza “Juntos Haremos Historia” (Instituto Nacional Electoral, 2018) ya señalaba una postura crítica con respecto a la alta burocracia del instituto de evaluación educativa, sin mencionar directamente al organismo:

Se revisará el financiamiento y el gasto del sector educativo para terminar con la corrupción, disminuir el número de directivos y de altos funcionarios públicos que hoy engullen, de manera injustificada, una parte importante del gasto destinado a la enseñanza (23).

También, desde el Programa Alternativo de Nación 2018-2024, Plataforma electoral y programa de Gobierno de Morena (INE, 2018) para la campaña electoral, Andrés Manuel anticipaba un recorte en la alta burocracia como eje de financiamiento, para dar viabilidad a su proyecto en materia de política social:

Los desvíos y los dispendios que caracterizan actualmente el ejercicio del gasto público deben cesar, pero deben erradicarse también la frivolidad y la insensibilidad en las

altas esferas gubernamentales. Hoy en día las erogaciones innecesarias y ofensivas –que empiezan por las desmesuradas percepciones y prestaciones de los funcionarios públicos– consumen recursos ingentes que podrán ser liberados para el fomento de proyectos productivos y programas sociales (6).

Sin embargo, en la plataforma no se develaba el cierre del INEE, pues se hablaba de respetar los organismos autónomos: “los proyectos gubernamentales habrán de respetar la separación de poderes y la autonomía de los organismos autónomos del Estado y garantizar la certidumbre jurídica de todos los contratos vigentes, particularmente los derivados de las llamadas *reformas estructurales*” (INE, 2018: 4). Dicha postura se mantuvo en el tercer debate presidencial donde López Obrador aseguró: “cancelará la esencia de la reforma educativa, pero permitirá la continuidad del Instituto Nacional de Evaluación Educativa” (Aristegui Noticias, 2018).

Por otro lado, con respecto a la evaluación del magisterio, en la primera parte de la campaña electoral de 2018, López Obrador solamente apoyaba cambios a la Ley del Servicio Profesional Docente. Incluso, cuando logró el apoyo de la dirigencia oficialista del SNTE a través del Comité Ejecutivo Nacional Democrático (CEND-SNTE), solamente acordó enviar una iniciativa para que el Legislativo resolviera las afectaciones a los derechos laborales derivados de la reforma educativa de Peña Nieto. En la reunión del Movimiento Democrático Magisterial del SNTE, realizada en la ciudad de Zacatecas el 10 de febrero de 2018, los docentes comprometieron su respaldo al entonces precandidato de la coalición “Juntos Haremos Historia”. El líder magisterial Rafael Ochoa (dirigente sindical quien fuera también integrante de la Junta Directiva del INEE), al signar el *Acuerdo para la defensa de los derechos laborales de los maestros y la transformación de la educación en México*, señaló que los sistemas de evaluación docente desarrollados por el INEE nunca lograron convencer al magisterio de la suficiencia y validez técnica de sus mecanismos (destacando que los maestros no se negaban a ser evaluados, pero sí rechazaban los procedimientos intimidatorios y represivos que el organismo implementó). En el mismo evento se denunció además que se atentó contra el sindicalismo al cancelar las plazas comisionadas de dirigentes. AMLO pactó con el SNTE, encabezado por Rafael Ochoa, solamente una modificación a la Ley del Servicio Profesional Docente que terminaría con la evaluación *punitiva* y que permitiría

la recontractación inmediata de los maestros y maestras cesados por no acatarla.

Al declarar la “total adhesión” del SNTE a la precandidatura del lic. Andrés Manuel López Obrador, éste signó el acuerdo para:

Dar marcha atrás a la Reforma Educativa... (establecer) un nuevo proyecto de Ley de Servicio Profesional Docente... que respete y garantice los derechos laborales y gremiales, las plazas de base del magisterio, dé certidumbre en el empleo y reconozca la carrera sindical como atributo de la gestión y desarrollo del sistema educativo (Redes Sociales Progresistas Magisteriales del SNTE, 2018: 2).

Sin embargo, la Coordinadora no se conformaba con dicha modificación y, con respecto al evento, declaró: “su acuerdo no convence a la CNTE, puesto que en vez de establecer un decreto que abrogue la reforma educativa, plantea una iniciativa de ley; Obrador le deja la tarea al Legislativo” (Animal Político, 14 de febrero de 2018). Asimismo, el acuerdo con las *Redes sociales progresistas magisteriales*, lideradas por Rafael Ochoa, incluyó el compromiso por el rescate del espíritu normalista del magisterio con la recuperación de su carácter de profesión de Estado. Este acercamiento al grupo gordillista le valió a AMLO la crítica de la CNTE: “Los trabajadores de la educación y en específico la CNTE, no somos un botín político; la partidocracia no resuelve los grandes problemas de la nación” (Animal Político, 14 de febrero de 2018).

López Obrador se alejó de la línea promovida por el actual secretario de Educación, Esteban Moctezuma (que pretendía solamente algunos cambios a la ley y avalados en exclusiva por el SNTE). Pero entre febrero y mayo de 2018, AMLO cambió de idea y unificó las demandas del SNTE y la CNTE. Frente al bastión más radical de la disidencia magisterial (la sección XXII de Oaxaca), anunció los *Diez compromisos por la educación*, en el arranque de su campaña presidencial en Guelatao, Oaxaca, el 12 de mayo de 2018; en el punto 6 incluyó: “Cancelar la mal-llamada reforma educativa haciendo uso de las facultades del Ejecutivo para detener las afectaciones laborales y administrativas al magisterio. Habrá justicia para los presos políticos y víctimas de la violencia” (Morena, 2018)<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Los otros nueve compromisos fueron: 1. Educación gratuita en todos los niveles y modalidades. 2. Alimentación en todas las escuelas de

Con esa decisión, desapareció la visión crítica a la relación viciada entre la autoridad educativa y el sindicato de los maestros que mantuvo en la campaña presidencial de 2012, y se planteó la transformación del sistema educativo desde la base de la sociedad al conjuntar la participación comprometida de todos los actores sociales para alcanzar la renovación y dignificación de todas las escuelas del país casi de manera espontánea.

Fue así que capitalizó en campaña el descontento del magisterio, reivindicando la injusticia de la “mal llamada reforma educativa” como la calificaban sus detractores, lo cual posicionó a la Coordinadora como interlocutor, aunque el líder de la sección 22 de Oaxaca, Eloy López Hernández, advirtió: “seremos vigilantes de la actuación del presidente electo, Andrés Manuel López Obrador, para que cumpla sus promesas de campaña, principalmente en lo que tiene que ver con la derogación de la reforma educativa” (Rodríguez, 2018). Para octubre de 2018, los líderes de la CNTE tuvieron un acercamiento con el ya presidente electo.

## Diálogo de sordos

La Junta de Gobierno del INEE optó por esperar el resultado de la contienda presidencial para que el candidato triunfante indicara, en su momento, cuál era el sentido de su política educativa y alinearse a lo que la ley mandatara.

Al ganar las elecciones AMLO, en el INEE se percibían riesgos por la mayoría absoluta que ganó Morena, pero se pensó que la permanencia de los organismos autónomos podría quedar blindada debido a su eficiencia. Esperaban que se evaluara su desempeño y se aclarara qué parte de la reforma de 2013 se quería cambiar en el nuevo gobierno,

---

educación básica de las zonas marginadas del país. 3. Todos los estudiantes del nivel medio superior obtendrán una beca universal para evitar la deserción. 4. Los estudiantes de familias de escasos recursos recibirán una beca de 2,400 mensuales. No habrá rechazados. Incremento de 10% de inscripción en las universidades. 5. Fortalecer las normales y la Universidad Pedagógica Nacional. 7. Se mantendrá la autonomía de los trabajadores de la educación en M7. Elaborar conjuntamente, con los maestros, con los padres de familia, con pedagogos especialistas, un plan educativo que mejore la calidad de la enseñanza sin afectar los derechos laborales del magisterio. 8. Se mantendrá la autonomía de los trabajadores de la educación en México. No intervención en la vida interna de sus organizaciones para garantizar la democracia sindical. 9. Se retomarán las propuestas alternativas de educación que cada entidad federativa ha impulsado, en especial la educación indígena. 10. Se suspenderán las cuotas que pagan los padres de familia para el mantenimiento de las escuelas, haciendo la asignación directa de los recursos a los consejos escolares de participación escolar.

sin olvidar que la reforma de Peña Nieto tuvo varios componentes: laboral, administrativo, operativo y curricular.

Las declaraciones de algunos consejeros reflejaban que el escenario político les resultaba ambiguo y que su papel, fiel a la aplicación de la ley, podría ganar la confianza del nuevo mandatario, pues creían plenamente en la misión con la que fue creado el instituto como organismo autónomo, que era garantizar la calidad de la educación. Del mismo modo, suponían que podrían salir bien librados del escrutinio público a su actuación, y que el organismo soportaría cualquier cuestionamiento a los resultados e informes generados. Prácticamente dejaban de lado la evaluación docente, argumentando que el INEE exclusivamente aplicaba lo que mandataba la ley, y que a ellos únicamente les correspondía regular el procedimiento técnico con criterios de “equidad y justicia”, como si el instituto pudiera deslindarse de las consecuencias del servicio profesional docente.

Para los funcionarios del INEE, las declaraciones de AMLO en torno a derogar la reforma no aclaraban si se refería al Servicio Profesional Docente, al Instituto, a la parte laboral, al modelo educativo o a la evaluación; esperaban que el organismo hubiera logrado el bono de credibilidad en la sociedad y fuera defendida su eficiencia. Aunque el discurso oficial fue muy crítico y se apoyó en una campaña mediática de descalificación a la cultura magisterial por la venta de plazas y contraria a la evaluación, también se generó una percepción social de maltrato al gremio magisterial (en general, bien evaluados por los padres de familia en México).

Frente a un escenario adverso, entre octubre y diciembre de 2018, el INEE optó por tratar de posicionar en el debate público la importancia de su permanencia frente a lo que consideraban un abuso de autoridad del presidente electo. Por ello, organizó un ciclo de mesas a través del Canal 22 titulado *Pensar la educación*, para exponer las fortalezas del instituto. En ellas se destacó la función de los organismos autónomos como contrapesos imparciales con una alta competencia técnica (más que política), descentralizados de la administración pública y que, por ello, se habla de que son entes ciudadanos para tratar de exaltar su desempeño como ajeno a los partidos políticos. Al respecto, vale la pena señalar que su designación atraviesa por el Senado, donde finalmente los consejeros deben pasar el filtro de los partidos y coordinarse con los distintos entes de gobierno.

Así, los organismos autónomos en general fueron blanco de las críticas del Presidente al considerarlos onerosos

y poco transparentes, mencionando como ejemplo que el INAI y el INEE pagaban a sus funcionarios sueldos de hasta 500 mil pesos (Arellano, 2018). Además de ser objeto de ajuste para sufragar los programas sociales para el paquete financiero de 2019, el INEE anticipó una reducción presupuestal autoimpuesta de 20% con respecto del ejercido en 2018 (que incluía reducción salarial de la Junta de Gobierno), con el propósito de concordar con las medidas de austeridad anunciadas por el presidente electo, a diferencia de lo ocurrido en otros órganos autónomos cuyos consejeros se ampararon (los casos del Instituto Nacional Electoral y de la Comisión Federal de Competencia Económica). Con ello, la percepción bruta en la Junta de Gobierno pasó de \$217,258 y \$207,489 mensuales más prestaciones para la presidenta y consejeros, respectivamente, a \$189,486 y \$183,155 (incluyendo bonos y compensaciones), más una gratificación de fin de año de \$254,044, lo cual representó una disminución de 12.7% en el ingreso de la alta burocracia del instituto. En el Comunicado de prensa No. 26, el INEE informó: “La reducción presupuestal impide el cumplimiento de su mandato constitucional”, y que había interpuesto una controversia constitucional (INEE, 2019a).

Como Morena arrasó en las elecciones presidenciales y alcanzó mayoría en la Cámara en la LXIV Legislatura del Congreso, la asignación presupuestal para 2019 ya vislumbraba el inicio de la austeridad republicana anunciada por AMLO y el castigo a los órganos autónomos como objeto de las críticas desde la campaña; pero no todos los organismos sufrieron los recortes de la misma magnitud aunque, en su conjunto, los ahorros resultaron significativos en el primer año de la Cuarta Transformación. Destacaron la reducción de 950 mdp al Instituto Nacional Electoral, de 300 mdp al INEE, 280 mdp al Instituto Federal de Telecomunicaciones, 161 mdp a la Comisión Nacional de Derechos Humanos y 37 mdp al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (Animal Político, 23 de diciembre de 2018). Sin embargo, el organismo autónomo más castigado por el recorte fue el INEE, pues la disminución presupuestal equivalía a 30% del gasto programado (más una autorreducción de 12% al salario de sus consejeros y alta burocracia), mientras que en los otros órganos autónomos, el ajuste en todos los casos correspondió a un porcentaje menor con respecto de lo solicitado: para el Instituto Federal de Telecomunicaciones representó 15.7%, para la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Instituto Nacional Electoral, la reducción solamente fue de 5.8%; para el Instituto Federal

de Telecomunicaciones y para el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática apenas alcanzó 3.9%, mientras que el presupuesto de la Comisión Federal de Competencia Económica fue respetado.

Ante la disminución presupuestal, los consejeros del INEE eligieron los caminos institucionales y no el acuerdo político con el Ejecutivo. Por ello promovieron una controversia constitucional en contra de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, debido a que el recorte limitaba las tareas constitucionales fijadas al organismo. La Suprema Corte de Justicia de la Nación la admitió para su análisis y la turnó al ministro Alberto Pérez Dayán, pero no tuvo resolución.

Al tomar posesión el 1° de diciembre de 2018, AMLO estableció 100 compromisos por México. El número 10 correspondía a la cancelación de la reforma educativa, asegurando la gratuidad de la educación en el Artículo 3° en todos los niveles de escolaridad y señalando que “el gobierno no agravará nunca más a maestras y maestros” (Presidencia de la República, 2018).

Once días después, envió la iniciativa para modificar los artículos constitucionales 3, 31 y 73 para la derogación de la reforma educativa de Peña Nieto. En la exposición de motivos, señalaba que la visión del INEE:

No es compatible con... el derecho a la educación, toda vez que su creación obedeció a factores que buscaban más en ese organismo una fuente de legitimación para emprender una política laboral, que nada tiene que ver con la mejora de la educación en nuestro país (Cámara de Diputados, 2019).

Ese mismo día, el INEE emitió su posicionamiento al respecto en el comunicado No. 112, aduciendo que el organismo era necesario para el Sistema Educativo Nacional y que era

Indispensable para... superar las brechas de inequidad [...] [que la iniciativa] de eliminar un organismo autónomo como el INEE representa un atentado del nuevo gobierno contra el sistema de pesos y contrapesos de nuestra democracia, y en particular contra los órganos constitucionales autónomos (INEE, 2018).

La respuesta de López Obrador también fue indirecta al considerarlos parte de la élite de primer nivel de los organismos autónomos. Sin mencionarlos, aludía a los consejeros del instituto señalando:

Un tema central que ofendió a maestras y a maestros fue lo de la evaluación, la manera en que se les aplica a ellos... son medidas punitivas, no queremos eso... De los organismos autónomos. Hay vías legales. Los jueces, los magistrados se están amparando porque no quieren que se les disminuya el salario, están ejerciendo su derecho. Nosotros vamos a ser respetuosos de la ley... pero que no se preocupen los trabajadores de base, ellos tienen asegurado el empleo (Presidencia de la República, 2018).

En el mismo tenor, los presidentes de las comisiones de Educación en ambas cámaras, los morenistas Adela Piña Bernal y Rubén Rocha Moya, señalaron que “la desaparición del (INEE) se convirtió en la solución política del nuevo gobierno para pacificar al país tras los conflictos derivados de la reforma educativa de 2013” (Ortega e Ibarra, 2019).

Un mes después de que se presentara la iniciativa para derogar la reforma educativa al Congreso, el INEE exhortó a éste y al Ejecutivo a iniciar un diálogo respecto a la evaluación educativa y el futuro de la educación en el país. La última consejera presidenta, Teresa Bracho, afirmó:

Al desaparecer los concursos de oposición para el ingreso y promoción en el servicio docente, se pone en juego la transparencia de los procesos de asignación de plazas, lo que ha permitido que sean los mejores docentes los que estén frente a grupo. Con ello se desconoce el importante avance logrado contra la corrupción en este tema (INEE, 2019b).

Los consejeros del INEE guardaban cierta confianza en la fortaleza de las instituciones autónomas, en la credibilidad adquirida y en el respaldo social, por ello trataron de posicionar en el debate público las bondades de la evaluación y buscaron alcanzar interlocución con los legisladores y el respaldo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como garantes del marco jurídico y del sistema de contrapesos que supone la existencia de órganos autónomos. Sin embargo, la mayoría morenista en la Cámara les cerró esa posibilidad, y la Suprema Corte se desentendió del asunto. Paralelamente, la consejera y expresidenta de la Junta de Gobierno, Sylvia Schmelkes, encabezó una campaña en redes sociales para la defensa del organismo y buscó apoyo entre el sector académico.

El INEE aspiró a obtener respaldo social para la defensa del organismo en redes sociales para continuar realizando sus funciones a través del #ACiegasNo #Autonomía Sí. En

una primera fase, se difundió la campaña por diversas plataformas a nivel nacional con el propósito de sensibilizar a legisladores, docentes, investigadores, padres de familia, organizaciones sociales, civiles y empresariales, y a los partidos políticos, señalando los inconvenientes de que la SEP y las autoridades educativas estatales fueran juez y parte en la evaluación del sistema educativo (INEE, 2019c). Destacaron también que la información generada desde 2002 ayudaba a tomar decisiones sobre la política educativa “para no trabajar a ciegas” (INEE, 2019c). A la semana siguiente, modificaron el nombre de la campaña #AOscurasNo #AutonomíaSí, (entre el 23 de enero y el 23 de abril de 2019), propagando las deficiencias de infraestructura, entrega de programas y libros, así como la importancia de continuar con la evaluación. Se puede decir que esta segunda fase de la campaña fue más intensa, además de los comunicados, constó de 65 videos en YouTube, cada uno de ellos con duración de entre 30 y 55 segundos que, sin embargo, no alcanzaron suficiente interés ni un número importante de visualizaciones. La parte más activa de la campaña se dio en las redes sociales, con las “Diez razones por las cuales la educación en México no puede quedar a ciegas” (relacionadas con el derecho a la educación), que alcanzó 166,089 seguidores en Facebook y 41 mil en twitter en los escasos días que estuvo vigente.

El 25 de enero de 2019, en el Seminario *Los retos para la calidad y/o excelencia educativa* (evento organizado por la Universidad de Guadalajara, LXII Legislatura del Congreso de Jalisco y la Secretaría de Educación de Jalisco), Teresa Bracho consideró que la iniciativa de AMLO era un retroceso en materia de lucha contra la corrupción (al aludir que la desaparición del Servicio Profesional Docente reactivaría la venta de plazas), además de que la iniciativa constituía un atentado contra la democracia (Bracho, 2019a).

Para el 5 de febrero, el INEE presentó una solicitud de audiencia a la Cámara de Diputados para tratar con mayor detalle el posicionamiento del instituto. La respuesta de los legisladores fue una concesión de 10 minutos para el sábado 16 de febrero, desaire que fue dado a conocer mediante el comunicado de prensa No15/2019 del órgano (INEE, 2019d). Pese a todo, los consejeros se presentaron a la reunión y la consejera presidenta afirmó que el cierre de un organismo autónomo imparcial en educación era volver al oscurantismo (INEE, 2019e).

El último recurso jurídico del INEE se presentó ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación al promover una controversia constitucional el 19 de febrero de 2019. Fue



admitido, pero no suspendió la aprobación de la iniciativa de AMLO para entrar a discutir el asunto de fondo, respaldando por la vía de los hechos la decisión del Presidente y violentando con ello la protección del sistema de contrapesos y la división de poderes.

Mientras tanto, la consejera Sylvia Schmelkes continuó tratando de posicionar el debate en la agenda pública en dos foros, el primero, *Hacia una nueva legislación para el fortalecimiento de la educación de niñas, niños y jóvenes*, organizado por la Comisión de Educación del Senado de la República, donde expresó que los órganos autónomos generan contrapesos en la división de poderes y que sin autonomía la evaluación de la educación corría el riesgo de debilitarse y hacerse a modo. El segundo fue el *Seminario Internacional Reformas Educativas en América Latina* (organizado por el INEE, FLACSO y el BID), donde ratificó los avances alcanzados en materia de evaluación y cuestionó el carácter estatal de las políticas educativas, por lo que no debían quedar sujetas a las administraciones que intentaban volver al pasado (Schmelkes, 2019). Sus esfuerzos fueron infructuosos.

## El cierre del INEE

Ante la iniciativa presidencial que eliminaba el INEE, uno de los últimos comunicados del todavía organismo autónomo fue dirigido al Senado:

Este organismo autónomo reconoce el esfuerzo por consensuar diferentes visiones, pero resulta claro que se cedió ante intereses políticos y gremiales que buscan recuperar privilegios, por encima del interés supremo de las niñas, niños y adolescentes a recibir una educación con parámetros claros de mejora continua. Apelamos a la madurez legislativa, sindical, de la sociedad civil y a la conciencia colectiva del magisterio, para velar porque se mantengan y mejoren los ejercicios para la selección de las y los maestros que atenderán a la niñez mexicana, así como para que se haga válida la valoración de los docentes y su labor, por encima de intereses gremiales, partidistas y de grupo (INEE, 2019f).

Finalmente, el 15 de mayo de 2019 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones en los artículos 30, 31 y 73 en materia educativa, que dio paso a la derogación del Servicio Profesional Docente y del INEE y de sus representa-

ciones en los estados. Para tal ocasión, la última presidenta de la Junta de Gobierno del INEE, Teresa Bracho, expresó:

Se dice que el Instituto ha estado alejado de los maestros, sin tomar en cuenta que es la autonomía constitucional la que le ha permitido decirles cómo mejorar su práctica docente, y señalarle a la autoridad la importancia de atender la formación inicial y continua, la infraestructura, la pertinencia de los currículos, la dotación suficiente y oportuna de materiales y el perfeccionamiento de las prácticas involucradas en la gestión escolar, entre otros temas (Bracho, 2019a).

Los senadores establecieron que la Comisión Nacional para la Mejora Educativa (Mejoredu), organismo que a partir de octubre de 2019 entró en sustitución del INEE, solamente tendría “autonomía técnica” de la SEP (contrario a la propuesta inicial de AMLO), y que la Cámara sería la encargada de designar a la Junta de Gobierno (y no el Ejecutivo). La primera surgió del acuerdo entre priistas y morenistas; prueba de ello es la inclusión de Florentino Castro (exdelegado de Iztapalapa y exlegislador) o de Del Río Serrano (funcionario en áreas de los 3 Poderes de la Unión) o de Del Coral González (que salió de Presidencia), o bien de Silvia Valle, que no tenía credenciales similares a los integrantes del anterior INEE. Otro contraste es que en la nueva Junta se ubicaron personajes más afines al normalismo y al presidente; aunque fue presidida por una académica con amplia trayectoria en formación docente, observaba cercanía con los proyectos perredistas en la capital del país y después con el partido gobernante.

Las diferencias entre el INEE y el Mejoredu inician por el acotamiento de su figura jurídica; el segundo es un organismo descentralizado que depende del Ejecutivo. El INEE trató de mantener siempre un perfil alejado de los partidos políticos, mientras que el Mejoredu es encabezado por alguien afín al Presidente, situación común en la relación de Andrés Manuel con otros órganos autónomos en los nombramientos en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social (Coneval) y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, lo cual atenta con la pretensión de generar contrapesos al Ejecutivo para garantizar la imparcialidad técnica de sus decisiones. El nombramiento de Etelvina Sandoval (esposa del morenista José de Jesús Martín del Campo) al frente del Mejoredu también representa un acercamiento a la CNTE

(pues fue simpatizante de la Organización de Izquierda Revolucionaria-Línea de Masas).

Si se puede mencionar un ganador con la desaparición del INEE, sin duda sería el sector magisterial agrupado en la CNTE, pues al abanderar AMLO la derogación de la reforma educativa peñista, la posicionó como interlocutor directo para dar justicia a los maestros afectados por la evaluación del *Servicio Profesional Docente*. Entre el 17 de mayo de 2019 y el 16 de noviembre de 2020, se realizaron 17 mesas de negociación (muchas de ellas vinculadas directamente con el Presidente, y algunas canalizadas al secretario de Educación Pública o al encargado de la Unidad de Administración y Finanzas) para atender 6 mesas de negociación con los siguientes asuntos:

1. Cesados (por no presentar las evaluaciones del servicio profesional docente).
2. Presos políticos, procesos judiciales y víctimas (de la criminalización de la protesta, castigo a los culpables de las muertes y justicia para las víctimas).
3. Incidencias (basificaciones, regularización de pagos, funciones y contratación de normalistas).
4. Programa educativo nacional (fortalecimiento del normalismo).
5. Relación bilateral (democratización del SNTE).
6. Seguridad social (modificar el cálculo de pensiones y jubilaciones en UMAS).
7. Mesa de Chiapas.

Algunas protestas se realizaron al inicio del sexenio de AMLO por el lento avance de las negociaciones y continuaron posteriormente a la derogación de la reforma educativa del sexenio anterior. En las últimas sesiones de noviembre de 2020, el Presidente colocó nuevamente el punto de la democratización sindical, lo que constituiría (de concretarse) la moneda de cambio por la derogación del INEE y el Servicio Profesional Docente, afectando las dirigencias del SNTE y la CNTE.

Ornelas destaca el papel de la CNTE en la definición de las leyes secundarias de AMLO: “la CNTE dio *un manotazo* porque hay asuntos del proyecto que no le gustan... [y] el grupo dirigente se reunirá de nuevo con el presidente López Obrador” (Ornelas, 2019a). También señaló que AMLO “recibió al menos en seis ocasiones a los docentes de la Coordinadora para la definición de las leyes secundarias de su reforma educativa” (Ornelas, 2019b). En dichas leyes, el establecimiento de la Comisión para la Mejora Continua

de la Educación, organismo con autonomía “técnica” (que no órgano autónomo), posicionó la revaloración del magisterio y su desarrollo profesional como uno de los ejes de trabajo para mejorar la enseñanza y el aprendizaje de niños y jóvenes en el país, con lo que se atiende uno de los puntos de la agenda de la CNTE.

## Conclusiones

En tanto órgano autónomo, el INEE cumplió con sus tareas con estructura jurídica, suficiencia presupuestal y alta especialización de los integrantes de su Junta de Gobierno, lo cual le dio un nivel de interlocución internacional con un alto reconocimiento. Logró mantenerse al margen de las negociaciones políticas (del SNTE y la CNTE) al asumir la función técnica de rendir informes y recomendaciones. Pero no logró impactar en la definición de la política educativa (cuarta cualidad de los órganos autónomos), pues sus recomendaciones no eran vinculantes y, por tanto, no comprometían observancia obligada para la SEP. También vio violentada su autonomía por la injerencia del Ejecutivo en el sexenio previo, Enrique Peña Nieto.

Los consejeros del INEE descalificaron el anuncio de derogación de la reforma de Peña Nieto dentro del paquete de los 100 compromisos de AMLO al inicio de su gobierno, por considerarla una medida antidemocrática y violatoria de la ley. El INEE confió en su figura jurídica como organismo autónomo y buscó la mediación en los otros poderes (Legislativo y Judicial) sin mayor éxito. También los consejeros incursionaron la vía del respaldo social a la evaluación educativa mediante redes sociales, comunicados a la opinión pública y foros con especialistas, pero sus esfuerzos fueron vanos, el Ejecutivo los descalificó e ignoró y nunca aceptó un diálogo directo.

La sustitución del INEE por el Mejoredu confirma tres constantes en el estilo presidencial de Andrés Manuel López Obrador: el menosprecio por el sistema de contrapesos, su conducción unipersonal de decisión y la preferencia por designar al frente de órganos en principio autónomos a personas más afines a su proyecto. La posición del organismo sustituto es de subordinación al Ejecutivo. Si el INEE no logró modificar las políticas educativas, para el Mejoredu las dificultades son mayores, principalmente para desligarse de las negociaciones entre la SEP y el sindicato y entre la SEP, las autoridades estatales y los sindicatos locales. Y, sobre todo, para despojarse de la tutela del titular del Poder Ejecutivo.

## Referencias

- Alaníz, C. (junio de 2020). "El Servicio Profesional Docente: Percepción de las condiciones laborales en educación básica en tres entidades de M+exocp-". *CPU-e(30)*. Recuperado de <<https://cpue.uv.mx/index.php/cpue/article/view/2680/4530>>.
- Amparo 613 (2016) (Suprema Corte de Justicia de la Nación 613). Recuperado de <[https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento\\_dos/2017-11/A.R%20613-2016.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2017-11/A.R%20613-2016.pdf)>.
- Animal Político (14 de febrero de 2018). "Abrogación de la reforma educativa, y no una iniciativa de ley, pide la CNTE a AMLO". Recuperado de <<https://www.animalpolitico.com/2018/02/reforma-educativa-amlo-cnte/>>.
- Animal Político (23 de diciembre de 2018). "Diputados aprueban el PEF 2019 con recortes a órganos autónomos y Poder Judicial". *Animal Político*. Recuperado de <<https://bit.ly/39iMI2d>>.
- Arellano, S. (7 de diciembre de 2018). "INAI no desaparecerá, pero debe hacer esfuerzo de austeridad: AMLO". *Milenio*. Recuperado el 9 de octubre de 2020 de <<https://www.milenio.com/politica/mananera-amlo-advierte-inai-desaparecera-reducir-fondos>>.
- Aristegui Noticias (13 de junio de 2018). "Cruzan acusaciones de corrupción AMLO, Meade y Anaya en tercer debate". *Aristegui Noticias*. Recuperado el 16 de 10 de 2020 de <[https://aristeginoticias.com/1306/mexico/cruzan-acusaciones-de-corrupcion-amlo-meade-y-anaya-en-tercer-debate/?fb\\_comment\\_id=1652338164863776\\_1653013851462874](https://aristeginoticias.com/1306/mexico/cruzan-acusaciones-de-corrupcion-amlo-meade-y-anaya-en-tercer-debate/?fb_comment_id=1652338164863776_1653013851462874)>.
- Bracho, T. (31 de marzo de 2019a). "¿Y si desaparece el INEE constitucional autónomo?". *El Universal*. Recuperado de <<https://www.eluniversal.com.mx/articulo/teresa-bracho-gonzalez/nacion/y-si-desaparece-el-inee-constitucional-autonomo>>.
- Cámara de Diputados (27 de enero de 2019). "Iniciativa de reforma constitucional en materia educativa". LXIV Legislatura. Recuperado de <<https://bit.ly/3pRnc18>>.
- Carbonell, M. (2006). *Órganos constitucionales autónomos*. En *Enciclopedia Jurídica Mexicana*. Instituto de Investigaciones Jurídicas Tomo V. México: Purrúa.
- CNTE (2017). *Bases para una propuesta de educación alternativa en México*. México.
- Forbes México (1º de junio de 2015). "Suspensión de evaluaciones". *Forbes México*. Recuperado de <<https://www.forbes.com.mx/sep-suspende-evaluacion-a-maestros-inee-y-ong-rechazan-medida/>>.
- GOB. MX. (2018). *Cien compromisos*. México. Recuperado de <<https://bit.ly/3m1b2nC>>.
- INE (2018). *Morena: Programa Alternativo de Nación 2018-2024. Plataforma electoral y Programa de gobierno*. Recuperado de <<https://bit.ly/2UxGjIQ>>.
- INEE (2012). *Plataforma electoral del Partido de la Revolución Democrática*. INEE.
- INEE (12 de diciembre de 2018). *Comunicado 112*. México. Recuperado de <<https://bit.ly/3nSL5qF>>.
- INEE (19 de febrero de 2019a). *Admite la Suprema Corte de Justicia de la Nación juicio de controversia constitucional del INEE en contra de la Cámara de Diputados por asignación de un presupuesto que limita sus tareas*. Recuperado el 30 de octubre de 2020, de INEE Comunicados: <<https://www.inee.edu.mx/admite-la-suprema-corte-de-justicia-de-la-nacion-juicio-de-controversia-constitucional-del-inee-en-contra-de-la-camara-de-diputados-por-asignacion-de-un-presupuesto-que-limita-sus-tareas/>>.
- INEE (21 de enero de 2019b). *El INEE llama al Ejecutivo Federal y al Congreso a realizar un diálogo abierto sobre la evaluación educativa y el futuro de la educación en México*. Bracho, T. Recuperado de INEE Comunicados: <<https://www.inee.edu.mx/el-inee-llama-al-ejecutivo-federal-y-al-congreso-a-realizar-un-dialogo-abierto-sobre-la-evaluacion-educativa-y-el-futuro-de-la-educacion-en-mexico/>>.
- INEE (17 de enero de 2019c). *El INEE difunde campaña en redes sociales para defender la existencia de un organismo autónomo que siga evaluando la educación obligatoria de forma transparente*. Recuperado el 30 de octubre de 2020, de INEE Comunicados: <<https://www.inee.edu.mx/el-inee-difunde-campana-en-redes-sociales-para-defender-la-existencia-de-un-organismo-autonomo-que-siga-evaluando-la-educacion-obligatoria-de-forma-transparente/>>.
- INEE (5 de febrero de 2019d). *Solicita el INEE a diputados reunión de trabajo para presentarles a detalle su posicionamiento sobre la reforma a los artículos 3, 31 y 73 de la Constitución*. Recuperado de <<https://bit.ly/2Heg6WY>>.
- INEE (16 de febrero de 2019e). *El INEE no es ni ha sido un instrumento persecutor de los maestros: Teresa Bracho*. Recuperado el 16 de febrero de 2020 de INEE Comunicados: <<https://www.inee.edu.mx/el-inee-no-es-ni-ha-sido-un-instrumento-persecutor-de-los-maestros-teresa-bracho/>>.
- INEE (26 de abril de 2019f). *La desaparición del INEE representaría un retroceso en el Sistema Educativo Nacional*. Recuperado el 25 de octubre de 2020 de INEE Comunicados: <<https://www.inee.edu.mx/comunicado-57/>>.

Morena (2018). *Boletín de campaña 57. 10 Compromisos por la educación*.

Ornelas, C. (2008). *Políticas, poder y pupitres. Crítica al nuevo federalismo educativo*. México: Siglo XXI.

Ornelas, C. (2019a). “La CNTE casi legisladora”. *Educación Futura*. Recuperado de <<https://www.educacionfutura.org/cnte-casi-legisladora/>>.

Ornelas, C. (2019b). “La CNTE a la vanguardia”. *Educación Futura*. Recuperado de <<https://www.educacionfutura.org/la-cnte-a-la-vanguardia/>>.

Ortega, A. e Ibarra, M. (28 de enero de 2019). “El Instituto de Evaluación desaparece para “pacificar” al país: Morena”. *Expansión*. Recuperado de <<https://politica.expansion.mx/mexico/2019/01/28/el-instituto-de-evaluacion-desaparece-para-pacificar-al-pais-morena>>.

Pérez, K. y Marínez, S. (s.f.). “Un órgano autónomo para un Sistema Nacional de Evaluación Educativa”. En Jiménez,

J. y Jiménez, J., *La reforma educativa en el Pacto por México*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.

Presidencia de la República (17 de diciembre de 2018). Conferencia de prensa matutina. México. Recuperado de <<https://bit.ly/3fxcVpn>>.

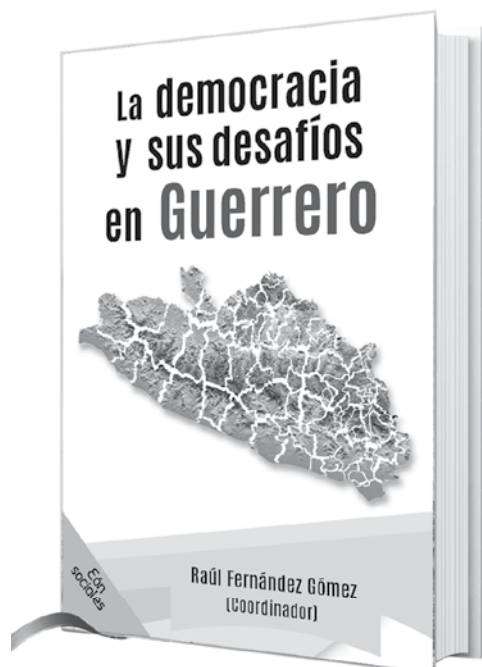
Redes Sociales Progresistas Magisteriales del SNTE (2018). *Acuerdo para la transformación de la educación en México y la defensa de los derechos plenos de los maestros*. Zacatecas.

Rodríguez, O. (9 de julio de 2018). “Si AMLO no deroga la reforma educativa, regresaremos a las calles: CNTE”. *Milenio*. Recuperado el 16 de noviembre de 2020 de <<https://www.milenio.com/estados/amlo-deroga-reforma-educativa-regresaremos-calles-cnte>>.

Schmelkes, S. (5 de febrero de 2019). *Seminario Internacional sobre Reformas Educativas en América Latina*. Recuperado de <<https://bit.ly/35p5IUX>>.

Novedad

Ediciones  
EÓN



# La democracia y sus desafíos

Raúl Fernández Gómez  
(Coordinador)



De venta en Ediciones Eón:  
Av. México-Coyoacán 421, Col. Xoco, alcaldía Benito Juárez, Tel. 5604-1204  
y en [www.edicioneseon.com.mx](http://www.edicioneseon.com.mx) • [www.amazon.com](http://www.amazon.com)

El Cotidiano 225 • 101

# El presidente Andrés Manuel López Obrador y Conapred, Conavim e Inmujeres, en el marco de la Covid-19 y la violencia contra las mujeres en México

Sol Cárdenas Arguedas\*  
María del Carmen Gutiérrez Romero\*\*

En el contexto de la contingencia sanitaria provocada por la Covid-19, se analizan las declaraciones del presidente Andrés Manuel López Obrador (AMLO) frente al aumento de la violencia género en sus distintas manifestaciones, así como su relación con el Conapred, la Conavim y el Inmujeres. En esta investigación se advierte que estas instituciones no han tenido cambios sustanciales con respecto a sus presupuestos y tampoco se distinguen cambios sustantivos en sus organigramas. No obstante, en este año se han presentado reducciones o intentos de disminución de sus presupuestos por medidas de austeridad, aunado a que las declaraciones del Presidente no han sido acordes ni adecuadas frente al incremento de la violencia contra las mujeres en nuestro país.

## Introducción

La Covid-19 ha implicado cambios importantes en las dinámicas sociales, políticas, económicas y cul-

turales en el mundo y, por supuesto, en nuestro país; los científicos sociales aún no conocemos la magnitud de sus alcances y consecuencias.

Hasta este momento, se puede afirmar que, en estas esferas, esta enfermedad ha implicado un gran reto para los sistemas políticos, sus instituciones y la población. Entre los elementos a resaltar se encuentra que esta enfermedad ha recrudecido las desigualdades (económicas, sociales y políticas) y, sobre todo, la violencia de género, en específico contra las mujeres<sup>1</sup>, siendo éstas uno de los grupos vulnerables más afectados y

donde también se cuentan los niños y las niñas, las distintas expresiones de género como la comunidad LGBT+, las y los indígenas y otras minorías.

En este contexto, se vuelve entonces fundamental el estudio del desarrollo de la violencia contra las mujeres en nuestro país, por lo que el objetivo de este texto es analizar las declaraciones de AMLO frente al incremento de esta violencia y su relación con tres organismos públicos que pertenecen al Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres: el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred), la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia

\* Doctora en Ciencias Políticas y Sociales (orientación en ciencia política) por la Universidad Nacional Autónoma de México. Maestra en Estudios Políticos y Sociales por la misma institución. Profesora de asignatura adscrita al Centro de Estudios Políticos y al Sistema Universidad Abierta y Educación a Distancia de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, así como al Departamento de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México. Candidata a Investigadora Nacional del Sistema Nacional de Investigadores (SNI). Miembro de la Red de Polítologas-#NoSinMujeres. Correo: <solcardenas@politicas.unam.mx>.

\*\* Pasante en Ciencias de la Comunicación (orientación en comunicación política) por la UNAM. Correo: <maricarmen1295@gmail.com>.

<sup>1</sup> La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV) (2020) define como violencia contra la mujer “Cualquier acción u omisión, basada en su género, que les cause daño o sufrimiento psicológico, físico, patrimonial, económico, sexual o la

muerte tanto en el ámbito privado como en el público” (Art. 5).

contra las Mujeres (Conavim) y el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres).

Este texto se divide en dos apartados. En el primero se abordará lo referente a la violencia contra las mujeres y su escalada durante esta contingencia sanitaria; el segundo presentará la relación de AMLO con la agenda de género y su relación con estos tres organismos. Este segundo apartado se realizó a partir de una revisión hemerográfica (marzo-septiembre 2020) que permitió recuperar y analizar las declaraciones del presidente Andrés Manuel López Obrador (AMLO) durante las mañaneras<sup>2</sup> y otros eventos, como su segundo informe de gobierno, sobre todo las referentes a la violencia de género y su relación con esos tres organismos.

## Violencia contra las mujeres y Covid-19

El Comité de Oxford de Ayuda contra el Hambre (Oxfam) señala que “500 millones de personas alrededor del mundo podrían caer en pobreza debido a la crisis global” (2020: 1). Según cifras de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), “126 millones de mujeres trabajan de manera informal en América Latina y el Caribe. Eso equivale aproximadamente a la mitad de la población femenina de la región” (Romero, marzo de 2020).

Sumado a esta informalidad, según el INEGI y su Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo (ENUT), en México (2019) los hombres dedican 15.2 horas a la semana al trabajo no remunerado en los hogares<sup>3</sup>, mientras que las mujeres dedican 39.7 horas, lo que significa 24.5 horas más que los hombres. En el trabajo para el mercado, las mujeres dedican 37.9 horas semanales (10 horas más que en 2014, INEGI) y los hombres 47.7 horas, diez horas más que las mujeres. En la producción de bienes para uso exclusivo del hogar<sup>4</sup>, las mujeres invierten 5.6 horas y los hombres 6.6 horas semanales. En trabajo total (remunerado y no remunerado) los hombres trabajan 69.5 horas y las mujeres

<sup>2</sup> De lunes a viernes, cada mañana a las 7:00 a.m. realiza una conferencia de prensa que dicta las temáticas de la agenda nacional.

<sup>3</sup> “Las actividades para captar el trabajo no remunerado de los hogares (TNRH) se abordarán de la siguiente manera: • Trabajo doméstico no remunerado para el propio hogar. • Trabajo no remunerado de cuidado a integrantes del hogar. • Trabajo no remunerado de apoyo a otros hogares y • Trabajo voluntario y comunitario.” (INEGI, 2019: 47).

<sup>4</sup> “Producción de bienes para uso propio del hogar. Elaboración de productos para el uso o consumo exclusivo del hogar, es decir, por los que no reciben una remuneración ni tiene el propósito de venderse o intercambiarse. A la producción de bienes para uso propio del hogar también se le conoce como producción de bienes de autoconsumo” (INEGI, 2019: 47).

83.2 horas, lo que significa que, además de que las mujeres trabajan más que los hombres, del trabajo total realizado al día 69% es remunerado para los hombres y sólo 45% para las mujeres.

Del total de mujeres económicamente activas, 18% se encuentra sin empleo, mientras que, del total de hombres económicamente activos, 8% se encuentra en desempleo. Dicho de otro modo, la cantidad de mujeres que no mantiene un trabajo remunerado es del doble que la de los hombres. Aunado a ello, las mujeres que trabajan mantienen una brecha salarial que equivale a trabajar cinco días al mes más que los hombres (\$797.00) (Acción Ciudadana frente a la Pobreza, s.f.: 15).

A partir del mes de marzo de 2020, momento en que se declaró el confinamiento voluntario en México, la jornada de trabajo para las mujeres se elevó, lo que ha significado que en el interior de sus hogares ellas han tenido que encargarse del trabajo remunerado, o en ciertos casos, quienes se encontraban en el sector informal, han dejado de percibir ingresos, provocando así una mayor dependencia económica hacia sus parejas. Paralelamente, al estar mayor tiempo en sus hogares, el trabajo doméstico (no remunerado) y el cuidado de los hijos o hijas ha aumentado principalmente porque se han visto afectadas sus redes de apoyo (cierre de guarderías y de escuelas, aislamiento, entre otros).

La Organización de las Naciones Unidas (ONU Mujeres) calcula que aproximadamente “Una de cada tres mujeres en el mundo sufre violencia sexual o física, en su mayoría, por parte de su pareja” (s.f.), por lo cual, al mantenerse aisladas con su agresor y limitadas en recursos económicos y en redes de apoyo, aumenta su vulnerabilidad y, por tanto, se encuentran en mayor riesgo de sufrir cualquier manifestación de violencia de género.

En una lógica interseccional, la condición de género se recrudece al combinarse con otras desigualdades como las económicas, sociales y políticas, modificando entonces la calidad de vida de las mujeres y la manera en que viven la crisis; en otras palabras, cuanto mayor es su condición de vulnerabilidad, mayormente serán afectadas por esta contingencia sanitaria.

En México, antes de la contingencia ya se tenía un contexto de violencia contra las mujeres: más de 50% de las entidades en el país (18 estados) se encontraban en alerta de género, y desde 2015, año en que se activó la primera alerta de género, ninguna ha sido desactivada; por el contrario, las entidades con alerta van en aumento, como se puede constatar en el Cuadro I.

Las Alertas de Violencia de Género se crearon en 2007 y, según la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV), son “el conjunto de acciones gubernamentales de emergencia para enfrentar y erradicar la violencia feminicida en un territorio determinado, ya sea ejercida por individuos o por la propia comunidad” (2020, Art. 22). Estas alertas son emitidas por la Secretaría de Gobernación.

Cuadro I Entidades con Alerta de Género y mujeres asesinadas en México, enero-septiembre 2020								
Entidad	Fecha declaratoria	Número municipios	Total municipios en la entidad	Porcentaje (número municipios-total municipios)	Presuntas víctimas feminicidios	Presuntas víctimas mujeres homicidio doloso	Total mujeres asesinadas (feminicidios + homicidios dolosos)	Porcentaje por entidad, respecto al total país
Estado de México	Julio 2015 y septiembre 2019	11	125	8.8%	106	199	305	10.7%
Jalisco	Noviembre 2018	10	125	8%	39	153	192	6.7%
Michoacán	Junio 2016	14	113	12.4%	14	169	183	6.4%
Veracruz	Noviembre 2016 y diciembre 2017	11	212	5.2%	67	80	147	5.2%
Ciudad de México	Noviembre 2019	9	16	56.3%	55	70	125	4.4%
Guerrero	Junio 2017	8	81	9.9%	10	108	118	4.1%
Puebla	Abril 2020	50	217	23%	40	59	99	3.5%
Oaxaca	Agosto 2018	40	570	7%	25	66	91	3.2%
Zacatecas	Agosto 2018	8	58	13.8%	7	75	82	2.9%
Nuevo León	Noviembre 2016	5	51	9.8%	50	23	73	2.6%
Colima	Junio 2017	5	10	50%	12	61	73	2.6%
Morelos	Agosto 2015	8	35	22.9%	28	38	66	2.3%
Quintana Roo	Julio 2017	3	11	27.3%	9	49	58	2.0%
Chiapas	Noviembre 2016	7	123	5.7%	18	36	54	1.9%
San Luis Potosí	Junio 2017	6	58	10.3%	21	23	44	1.5%
Sinaloa	Marzo 2017	5	18	27.8%	20	10	30	1.1%
Nayarit	Agosto 2017	7	20	35%	10	6	16	0.6%
Durango	Noviembre 2018	16	39	41%	11	5	16	0.6%
Total 18 entidades	-	223	1882	-	542	1,230	1,772	62%
Total en el país	-	-	2465	-	704	2,150	2,854	100%

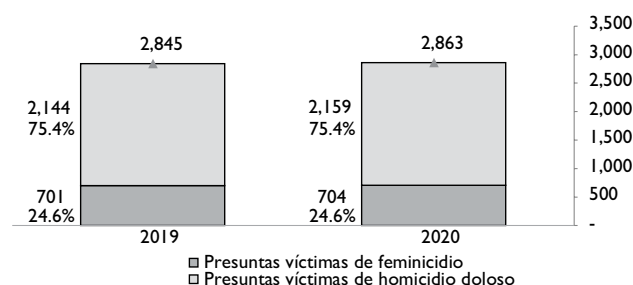
Fuente: Elaboración propia con información tomada de Hernández, 8 de marzo de 2020; SSyPC-SESNSP, 2020: 14-15 y 26-27.

Como se observa en el cuadro anterior, al igual que el Estado de México, Veracruz tiene dos alertas emitidas. Estas 18 entidades federativas concentran 62% de los asesinatos de mujeres (presuntas víctimas de feminicidios<sup>5</sup> y homicidios

<sup>5</sup> “Es la forma extrema de violencia de género contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos humanos en los ámbitos público y privado, conformada por el conjunto de conductas misóginas que pueden conllevar impunidad social y del Estado y puede culminar en homicidio y otras formas de muerte violenta de mujeres” (LGAMVLV, 2020, Art. 21). Según el artículo 325 del Código Penal Federal (CPF) (2020), “Comete el

dolosos<sup>6</sup>) en el país. Del total de mujeres asesinadas en las 32 entidades federativas, del 1° enero al 30 de septiembre de este año han sido asesinadas en promedio 11 mujeres al día. Al comparar los datos con respecto a 2019 (enero a septiembre), en la Gráfica 1 se aprecia que ha habido un aumento de .4% en mujeres asesinadas.

**Gráfica 1**  
**Mujeres asesinadas en México enero-septiembre, 2019 y 2020**



Fuente: Elaboración propia con datos de la SSyPC-SESNSP, 2020: 14 y 26.

Es importante señalar que,

Nos queda claro que no necesariamente todos los homicidios de mujeres podrían tipificarse como feminicidio; sin embargo, todos los casos son reflejo de una de las formas de violencia más extremas contra las mujeres que atenta contra la vida, que es el bien jurídico supremo tutelado por la ley (Jasso, 10 de septiembre de 2018).

delito de feminicidio quien priva de la vida a una mujer por razones de género. Se considera que existen razones de género cuando ocurra alguna de las siguientes circunstancias: I. La víctima presente signos de violencia sexual de cualquier tipo; II. A la víctima se le hayan infligido lesiones o mutilaciones infamantes o degradantes, previas o posteriores a la privación de la vida o actos de necrofilia; III. Existan antecedentes o datos de cualquier tipo de violencia en el ámbito familiar, laboral o escolar, del sujeto activo en contra de la víctima; IV. Haya existido entre el activo y la víctima una relación sentimental, afectiva o de confianza; V. Existan datos que establezcan que hubo amenazas relacionadas con el hecho delictuoso, acoso o lesiones del sujeto activo en contra de la víctima; VI. La víctima haya sido incomunicada, cualquiera que sea el tiempo previo a la privación de la vida; VII. El cuerpo de la víctima sea expuesto o exhibido en un lugar público”.

<sup>6</sup> Según el CPF en sus artículos 9 y 32: “Obra dolosamente el que, conociendo los elementos del tipo penal, o previendo como posible el resultado típico, quiere o acepta la realización del hecho descrito por la ley [...] Comete el delito de homicidio: el que priva de la vida a otro”.

Además, hay que señalar que no en todos los casos donde ocurre el feminicidio existe “entre el activo y la víctima una relación sentimental, afectiva o de confianza” (CPF, 2020, Art. 325). Como bien señala Segato (2016), en contextos como el de Ciudad Juárez, es

[...] el asesinato de una mujer genérica, de un tipo de mujer, sólo por ser mujer y por pertenecer a este tipo, de la misma forma que el genocidio es una agresión genérica y letal a todos aquellos que pertenecen al mismo grupo étnico, racial, lingüístico, religioso o ideológico. Ambos crímenes se dirigen a una categoría, no a un sujeto específico. Precisamente este sujeto es despersonalizado como sujeto porque se hace predominar en él la categoría a la cual pertenece sobre sus rasgos individuales biográficos o de personalidad [...] son crímenes del Segundo Estado, del Estado paralelo [...] Comparten una característica idiosincrática de los abusos del poder político: se presentan como crímenes sin sujeto personalizados realizados sobre una víctima tampoco personalizada, un poder secreto abduce a un tipo de mujer, victimizándola, para reafirmar y revitalizar su capacidad de control (47 y 51).

Al revisar los homicidios dolosos en el país, se observa que el mayor número de mujeres asesinadas por este delito desde enero de 2015, fue en abril de este año, con 265 mujeres asesinadas. Salta a la vista que, al analizar el desglose por entidad federativa (del mes de enero a septiembre) de 2020, de las 32 entidades hay dos casos a resaltar: Guanajuato se encuentra en primer lugar, seguido por Chihuahua, con 335 y 208 mujeres asesinadas, respectivamente. En el caso de feminicidios, Chihuahua se encuentra en el lugar siete y Guanajuato en el lugar diecisiete, pero como se puede constatar, no se ha emitido alerta alguna en ambas entidades federativas.

En este periodo de confinamiento no sólo han aumentado los homicidios dolosos de mujeres, sino también la violencia familiar (se consideran delitos cometidos en contra de hombres y mujeres); el mes de marzo reporta el dato más alto desde enero de 2015; además, en los meses agosto y septiembre se advierten los datos más altos desde 2015. Según los datos presentados por la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSyPC), este delito, en comparación con los mismos meses de 2019 (enero a septiembre), aumentó 2.7% (SSyPC-SESNSP, 2020: 75).

En el caso de la violencia de género en todas sus modalidades (distintas a la familiar), a partir del mes de marzo



de 2020 se observan las cifras más altas desde enero de 2015, el pico se visualiza en septiembre. Al comparar los mismos meses (enero a septiembre) con datos de 2019, incrementa 26.4% (SSyPC-SESNSP, 2020: 80).

Además, la SSyPC informó que la cantidad de llamadas de emergencia relacionadas con incidentes de violencia contra la mujer, en el mes de marzo, fue de 26,171, llegando a ser la más alta desde 2016, año en el que inició el registro. Las llamadas realizadas a la Red Nacional de Refugios (RNR) confirman este fenómeno; esta asociación civil atendió a 12,710 (EQUIS Justicia para las Mujeres, Red Nacional de Refugios e Intersecta, 2020: 13) mujeres y menores de edad entre marzo y mayo, brindando los servicios de refugio, acompañamiento y orientación. Esto implicó un aumento entre enero y mayo de 48%, en comparación con 2019.

En la Ciudad de México, la *Línea Mujeres* registró 1,901 llamadas (EQUIS Justicia para las Mujeres, Red Nacional de Refugios e Intersecta, 2020: 12), 980 llamadas más en comparación con marzo del año pasado.

En todas las líneas dedicadas a atender la violencia contra las mujeres, se registró un aumento a partir del mes en que inició el confinamiento, pero cuando al presidente AMLO se le cuestionó esto, declaró que 90% de las llamadas eran falsas. De esta manera, no sólo desestimó la violencia de la que son víctimas las mujeres durante el confinamiento, sino que también remarcó uno de los más grandes problemas que sufren las mujeres al momento de denunciar, el cuestionamiento a la veracidad de sus declaraciones, y ésta es una forma de revictimización.

Es relevante mencionar que países latinoamericanos como Brasil, Chile o Argentina habilitaron una línea especial para atender la violencia contra las mujeres, y crearon campañas bajo las cuales ellas pudieran buscar ayuda. En México, se utilizaron las líneas ya existentes del 911, la RNR y las líneas de prevención contra la violencia en las mujeres de cada estado; no obstante, no se habilitó una línea específica a nivel nacional para atender esta situación.

Asimismo, durante este periodo se generaron campañas por parte del gobierno federal para detener la violencia familiar, tal es el caso de *No estás sola* y *Cuenta hasta diez*. Esta última se lanzó en mayo de este año y fue la que más acaparó los reflectores, no por su contenido o efectividad, sino porque guardaba una gran semejanza con una campaña lanzada en las décadas de los ochenta y noventa para acabar con la violencia en general (sobre todo de los padres hacia los hijos), por lo que la campaña careció de perspectiva de género.

## La agenda de género: AMLO y los organismos públicos (Conapred, Conavim e Inmujeres)

En párrafos anteriores, se presentó a grandes rasgos cómo ha aumentado la violencia contra las mujeres en el contexto de la contingencia sanitaria ocasionada por la Covid-19 y algunas de las respuestas del gobierno federal frente a ésta. En los párrafos siguientes, se exponen los tres organismos públicos, así como la relación de AMLO con éstos y con la agenda de género.

Con la promulgación de la LGAMVLV en 2007, se estableció el Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres que, en 33 ocasiones, ha sesionado de manera ordinaria y 17 de forma extraordinaria.

Este sistema se integra por instituciones como: Secretaría de Gobernación (preside el Sistema); Secretaría de Desarrollo Social; Comisión Nacional de Seguridad; Fiscalía General de la República; Secretaría de Educación Pública; Secretaría de Cultura; Secretaría de Salud; Secretaría del Trabajo y Previsión Social; Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia; Inmujeres (Secretaría Ejecutiva del Sistema), y Conapred, así como de “Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres”, es decir, instituciones o secretarías de las mujeres en las 32 entidades federativas. De estos organismos que conforman el Sistema Nacional, en este texto se abordarán el Conapred y el Inmujeres, así como la Conavim, que es la encargada de elaborar y dar seguimiento al Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (PI-PASEVM) 2019-2024.

### Organismos públicos: Conapred, Conavim e Inmujeres

La Conavim se creó en 2009, es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación y funge como su Unidad de Género; tiene como objetivo principal generar una política nacional que promueva la cultura de respeto a los derechos humanos de las mujeres y la erradicación de la violencia en su contra.

El Conapred se creó en 2003 y, según la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED), es

[...] un organismo descentralizado sectorizado a la Secretaría de Gobernación, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Para el desarrollo de sus atribuciones, el Consejo gozará de autonomía técnica y de gestión, y contará con los recursos suficientes que anualmente se le asignen en el Presupuesto de Egresos de la Federación. De igual manera, para dictar las resoluciones que en términos de la presente Ley se formulen en el procedimiento de queja, el Consejo no estará subordinado a autoridad alguna y adoptará sus decisiones con plena independencia (2018, Art. 16).

El Conapred se encarga de llevar a cabo acciones para prevenir y eliminar la discriminación, diseñar y promover políticas públicas que generen la igualdad de oportunidades y de trato a favor de las personas mexicanas, así como colaborar al desarrollo cultural, social y democrático del país (véase LFPED, 2018, Art. 17).

El Inmujeres se creó en 2001 y es un organismo público descentralizado. Según el Artículo 4 de la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres, tiene por objeto:

[...] promover y fomentar las condiciones que posibiliten la no discriminación, la igualdad de oportunidades y de trato entre los géneros; el ejercicio pleno de todos los derechos de las mujeres y su participación igualitaria en la vida política, cultural, económica y social del país, bajo los criterios de: [transversalidad, federalismo y fortalecimiento de vínculos con los tres poderes a nivel federal y local] (Inmujeres, 2018, Art. 4).

### **Presupuesto de los organismos públicos: Conapred, Inmujeres y Conavim**

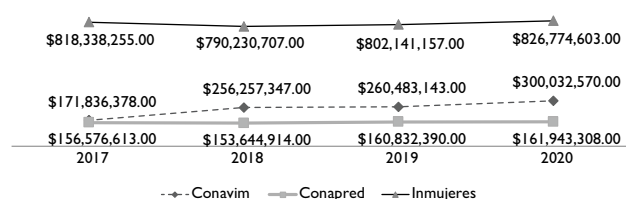
Al analizar la estructura interna de las tres instituciones de 2017 a la fecha, se advierte que en ninguna hubo cambios sustanciales. Con respecto al presupuesto, se repara que la institución con mayor cantidad de presupuesto es el Inmujeres, el cual, a partir del 2018, ha mantenido un aumento cada año, aunque, debido a la crisis sanitaria, este año tuvo un recorte de 151 millones de pesos. Este instituto es seguido por la Conavim, que mantiene un aumento constante de presupuesto desde 2017.

Este aumento en el presupuesto de ambas instituciones en los últimos años se relaciona con el incremento de la violencia feminicida en nuestro país, violencia que se

advierte en el acrecentamiento del número de entidades con alertas de género.

Por último, el Conapred, institución creada en 2003 y de la que el presidente AMLO, en la mañana del 17 de junio, dijo no sólo desconocer y que debería más bien pertenecer a la Secretaría de Gobernación, ha mantenido el menor de los tres presupuestos, siendo también el que menos aumento presupuestal ha tenido. Lo anterior se puede observar en la Gráfica 2.

**Gráfica 2**  
**Presupuestos Conavim, Conapred e Inmujeres, 2017-2020**



Fuente: Elaborado por Luis Alberto Pérez Pérez con información tomada de PEF, 2017, 2018, 2019 y 2020.

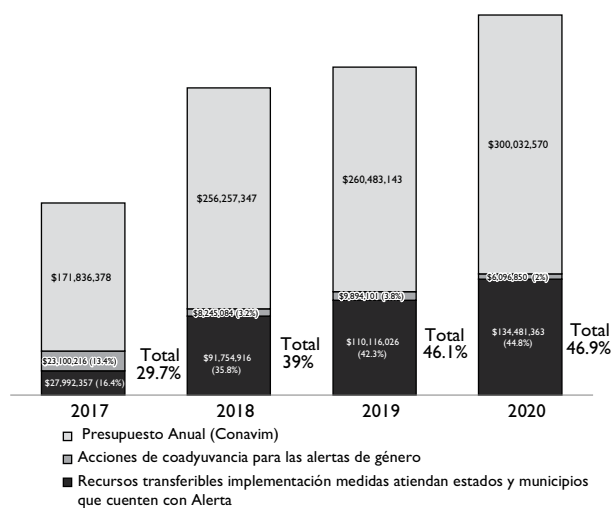
En cuanto al presupuesto específico (véase Gráfica 3), para la alerta de género se observa que desde 2017 ha ido en aumento, en sintonía con el número de entidades con alertas de género. Sin embargo, el presupuesto para “Acciones de coadyuvancia para las alertas de género”<sup>7</sup> no tuvo un crecimiento equivalente, por el contrario, ha disminuido.

Lo que sí ha tenido un aumento son los “Recursos transferibles para la implementación de medidas que atiendan a estados y municipios que cuentan con alerta”. Se

<sup>7</sup> Las acciones de coadyuvancia tienen que ver con el presupuesto destinado al levantamiento de alertas de género en cada municipio, mientras que los recursos transferibles para la implementación de medidas que atiendan a estados y municipios que cuentan con alerta de género se centran en combatir el fenómeno en municipios que ya cuentan con alerta. “Los subsidios serán destinados a las acciones que promuevan la erradicación de la violencia, programa, para la implementación de medidas que atiendan los estados y municipios que cuenten con la declaratoria de Alerta de Violencia de Género, así como acciones de coadyuvancia para las alertas de género y a cualquier acción u omisión basada en su género, que les cause daño o sufrimiento psicológico, físico, patrimonial, económico, sexual o la muerte, tanto en el ámbito privado como público” (Conavim, 2018).

puede advertir que para 2020, 46.9% del presupuesto de la Conavim se destina a las alertas de género en las entidades.

**Gráfica 3**  
**Presupuesto Conavim destinado a Alertas de Género, 2017-2020**



Fuente: Elaborado por Luis Alberto Pérez Pérez con información tomada de PEF, 2017, 2018, 2019 y 2020.

## La violencia de género: AMLO y su relación con los organismos públicos

En noviembre de 2019, AMLO firmó un “Acuerdo por la Igualdad entre Mujeres y Hombres” con la secretaria de Gobernación, Olga Sánchez Cordero, y con la presidenta del Inmujeres, Nadine Gasman Zylbermann; ese día, sobre el movimiento feminista, López señaló que “ha ido avanzando y ganando espacio, y si no hay una actitud machista en las autoridades, ese movimiento crece cada vez más” (Redacción AN/GH, 21 de noviembre de 2019).

Asimismo, se comprometió a que no habría discriminación durante su administración; dijo que “no vamos a apostar por la desigualdad, vamos a garantizar derechos como están establecidos en las leyes y Constitución y no habrá machismo” (Redacción AN/GH, 21 de noviembre de 2019), y finalmente señaló que “independientemente de lo conceptual y teórico, el feminismo debe siempre tener como guía y referente al humanismo” (Redacción AN/GH, 21 de noviembre de 2019).

El humanismo como referente para el feminismo ha sido un argumento de AMLO recurrente en las mañaneras; lo mismo señaló en marzo de 2020, reconociendo “la importancia que tienen movimientos como el feminismo, el

animalista, ambientalista y los relacionados con la defensa de los derechos humanos; aseguró que lo principal es la igualdad en lo social” (Redacción Animal Político, 6 de marzo de 2020).

A partir del mes de marzo de 2020, el mes en que inicia el confinamiento de la Covid-19 en nuestro país, las declaraciones de AMLO han sido cuestionadas por los feminismos. En los párrafos siguientes, se presenta una cronología (hasta el mes de septiembre) de la diversidad de declaraciones realizadas por el Presidente que muestran la relación con los tres organismos, así como su postura sobre la violencia contra las mujeres en México.

Tras la marcha del 8 de marzo de 2020, donde aproximadamente 80 mil mujeres salieron a manifestarse en contra de la violencia de género, los feminicidios y las desapariciones forzadas, el Presidente declaró que dentro de la marcha existen una serie de aristas, y que incluso sus enemigos se han introducido a este tipo de movimientos para desprestigiar a su gobierno; ante esto, dijo que

[...] es un movimiento de mujeres que legítimamente luchan por sus derechos y en contra de la violencia, en contra de los feminicidios, pero hay otra vertiente de quienes están en contra nuestra... y lo que quieren es que fracase el gobierno y sobre todo que no pueda consumarse la Cuarta Transformación de la vida pública del país... es el conservadurismo disfrazado de feminismo o de lo que resulte (Redacción Animal Político, 9 de marzo de 2020).

En mayo, a casi dos meses de haber iniciado el confinamiento en México y con los reportes de llamadas y denuncias ya en aumento, AMLO fue cuestionado sobre los reportes que mostraban el incremento de la violencia de género. El mandatario, en su conferencia matutina del 6 de mayo, respondió con una negativa y expresó que en México no se puede medir de la misma manera que en otros países, pues en nuestro país se preserva una cultura de fraternidad familiar.

Posteriormente, comentó que, pese a que existía el temor de que la violencia contra las mujeres incrementara, esto no había sucedido, agregando: “No quiero decir que no existe la violencia contra las mujeres, pero el 90% de las llamadas que registran por violencia contra mujeres son falsas” (Redacción Animal Político, 15 de mayo de 2020).

Lo anterior se contradice con los datos de la SSyPC (2020), ya que, en marzo de 2020, se observa el pico más alto de violencia familiar desde 2015, y a partir de este mes,

también se advierten los datos más altos de violencia de género en todas sus modalidades (distinta a la familiar), la cual alcanzó su punto más alto en septiembre de este año.

A mediados de junio, el Presidente sugirió la eliminación del Conapred, pues lo señaló como uno de los organismos que no genera beneficios para el pueblo de México. Igualmente, declaró que desconocía su existencia y que se había enterado de esa institución por la polémica generada por un foro que había organizado<sup>8</sup>.

Ante esto, la titular del Conapred, Mónica Maccise Duayhe, presentó su renuncia. AMLO la aceptó y señaló que será una mujer indígena quien ocupará el cargo y que los pueblos indígenas han sido los más vilipendiados. Sobre esto, en agosto, AMLO se reunió con tres mujeres indígenas aspirantes a ocupar el cargo de titular de la Conapred, sin embargo, a la fecha (octubre de 2020), no se ha nombrado a la nueva titular.

En el mes de junio, no sólo renunció la titular del Conapred, sino también la de la Conavim, Candelaria Ochoa. Ante esta renuncia, AMLO comentó que las renuncias se debían a la exigencia de los familiares de las víctimas. Por su parte, Candelaria Ochoa afirmó que no supo “los motivos [de su renuncia], desafortunadamente no se me dijeron” (Ojendi, 6 de julio de 2020). La nueva titular de la Conavim fue María Fabiola Alanís Sámano.

A finales del mes de junio, el mandatario habló de la manera en que México se está combatiendo la contingencia sanitaria y expresó que “la tradición en México es que las hijas son las que más cuidan a los padres, nosotros los hombres somos más desprendidos, pero las hijas siempre están pendientes de los padres, de los papás, de las mamás” (Redacción Animal Político, 25 de junio de 2020).

En julio se anunció un recorte a la Conavim por 37 millones de pesos, es decir, 33% de los 113 millones destinados a atender alertas contra la violencia de género y Centros de Justicia para las mujeres en 10 estados (Arteta, 14 de julio de 2020).

<sup>8</sup> El foro se denominó “¿Racismo y/o clasismo en México?”. Esto generó gran molestia en redes sociales por la invitación como ponente de un comediante que se caracteriza por comentarios racistas, clasistas y misóginos. La indignación surgió no solamente por el hecho de que el participante, el youtuber Chumel Torres, contrastara con la erradicación de la discriminación (razón por la cual fue creado dicho organismo), sino porque el nombre del foro se presentó como pregunta, sugiriendo que es una u otra y no las dos.

El hecho causó polémica e indignación, pues resultaba una medida contraria al contexto de incremento de violencia de género, por lo que, al día siguiente, tras la presión ciudadana, se dio marcha atrás al recorte presupuestal. El mandatario declaró que no existiría disminución en éste y, por la tarde, la secretaria de Gobernación señaló que “ninguno de los programas de prevención y atención de violencia contra las mujeres [sería] afectado por el decreto de austeridad emitido el 23 de abril, que en la fracción V, punto 38, decía que la austeridad no se aplicaría para ningún programa de derechos humanos” (Arteta, 14 de julio de 2020).

En este mismo mes, se aprobó un recorte presupuestal para el Inmujeres de 151 millones de pesos debido a políticas de austeridad para combatir la emergencia sanitaria (Arteta, 14 de julio de 2020). Con respecto a esto, la dependencia aseguró que sólo se afectarían insumos, viáticos y estudios.

El 1° de septiembre, AMLO presentó su segundo informe de gobierno; respecto a la violencia que sufren las mujeres, en su discurso afirmó que hay “menos [...] feminicidios [...] Sólo han aumentado dos delitos: homicidio doloso y extorsión en 7.9 y 12.7 por ciento, respectivamente; vinculado, estos delitos fundamentalmente a la llamada delincuencia organizada” (AMLO, 1° de septiembre de 2020).

Al analizar los datos de la SSYP (2020), se observa que, a diferencia de lo que señala en su discurso, el feminicidio sí aumentó al comparar los datos de enero a agosto de 2019 con el mismo periodo en 2020, es decir, aumentaron de 613 a 627, incrementándose 2.3%. Con respecto al homicidio doloso, como señala el mandatario, efectivamente aumentó; el tema es que no se presenta esta información con perspectiva de género, es decir, cuántos de esos homicidios se refieren a mujeres. Es relevante mencionar que, en los periodos de enero a agosto de 2019 y de 2020, respectivamente, incrementaron de 1,884 a 1,917, acrecentándose 1.8%.

En septiembre fueron tomadas las instalaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) ubicadas en la Ciudad de México, por grupos feministas, víctimas y madres de las víctimas de violencia de género. Los grupos feministas, así como los familiares, denunciaron la falta de justicia en cada uno de sus casos y declararon que el edificio se convertiría en un refugio para los familiares y las víctimas. Dentro de la protesta, se mostraron una serie de cuadros de héroes nacionales intervenidos, entre ellos, el de Madero. AMLO expresó que respeta

[...] todas las manifestaciones, pero no estoy de acuerdo en el vandalismo, en la violencia, con lo que hicieron a la pintura de Madero [...] Claro que no me gustó, cómo me va a gustar ver a Madero ultrajado. Nadie debe ser ofendido así, vilipendiado, menos un luchador por la democracia como Madero. Ya si no respetamos eso [...] (Méndez y Urrutia, 7 de septiembre de 2020).

Igualmente, AMLO agregó que la titular de la CNDH, Rosario Piedra Ibarra, es una mujer luchadora por la causa de los desaparecidos, ya que su hermano había sido víctima de dicho delito. Posteriormente, mencionó que las protestas eran una provocación y contenían tintes políticos contra la titular de la CNDH.

Los párrafos anteriores muestran algunos casos que permiten ejemplificar la postura del mandatario frente a estos organismos públicos y al incremento de la violencia contra las mujeres en nuestro país.

## Consideraciones finales

En resumen, el presupuesto de los organismos públicos como la Conavim, el Inmujeres y el Conapred en realidad no ha tenido cambios sustanciales con respecto al Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2017 a 2020; tampoco se distinguen cambios sustantivos en sus organigramas.

Sin embargo, en este año se han presentado reducciones, o intentos de, a sus presupuestos por medidas de austeridad para combatir la Covid-19. Por ejemplo, en julio, al Inmujeres se le redujeron 151 millones de pesos, los cuales afectaron insumos, viáticos y estudios. En este mes también se anunció un recorte a la Conavim por 37 millones de pesos, lo que causó polémica e indignación y no sucedió.

Entre los recortes anunciados para el próximo año, según el PEF, se designaron 128,000 millones de pesos para combatir la violencia de género y en busca de la paridad de género. Pese a que el presupuesto tiene un aumento de 20% en comparación a 2020, desaparecerán 13 programas y disminuirá el presupuesto en violencia contra la mujer, salud materna y salud sexual (Lovera, septiembre 2020).

La relación entre el gobierno de AMLO y estos organismos no fue la mejor en 2020. Las titulares de la Conavim y el Conapred presentaron su renuncia, y sigue pendiente (octubre 2020) el nombramiento de la titular del Conapred. Además, sobre esta misma institución, en

junio, el mandatario señaló que no sabía que este organismo existía y que, además, debía fusionarse con la Secretaría de Gobernación.

El aumento en las llamadas de emergencia relacionadas con incidentes de violencia contra la mujer demuestra que existe relación entre el confinamiento de las mujeres y la violencia que sufren, pues, como lo explica ONU Mujeres, una de cada tres mujeres en el mundo vive con sus agresores.

La emergencia sanitaria no solamente disminuye la calidad de vida de las mujeres, sino que pone en riesgo su propia existencia; las coloca en una situación de desventaja que se recrudece en función de las condiciones de opresión y de desigualdad estructurales, por lo cual se precisa la intervención del Estado y de sus instituciones.

En este contexto, la violencia de género en sus distintas manifestaciones se ha incrementado y las declaraciones de nuestro Presidente no han sido acordes ni adecuadas y muchos menos sensibles frente a esta problemática.

A lo largo de estos meses (marzo-septiembre), entre las declaraciones e ideas planteadas por AMLO se encuentran: señaló que el feminismo debe tener como guía el humanismo, y que el conservadurismo se disfraza de feminismo. Igualmente, mencionó que la violencia en el hogar no se puede medir de la misma manera que en otros países, pues en México tenemos una cultura de mucha fraternidad familiar. Además, dijo que son falsas 90% de las llamadas que se registran por violencia contra las mujeres, y en otra ocasión afirmó que la tradición en México es que las hijas son las que más cuidan a los padres. En su discurso sobre el segundo informe de gobierno, negó el aumento de los feminicidios y no presentó los datos con perspectiva de género (no sólo hablar de homicidios dolosos en general, sino particularmente de las mujeres asesinadas). En el mes de septiembre, se indignó por un cuadro “ultrajado” de Madero en la CNDH y, por si fuera poco, también refirió que las protestas feministas son una provocación y que tienen tintes políticos.

Expresiones como éstas muestran la reproducción de estereotipos de género por parte de nuestro Presidente, pero no sólo eso, sino que también terminan legitimando, invisibilizando y normalizando la violencia contra las mujeres en nuestro país. Esto no es un tema menor, es un problema muy grave que se ve reflejado en el hecho de que en los últimos años ha aumentado drásticamente la violencia feminicida: actualmente en México son asesinadas 11 mujeres diariamente.

## Referencias

- Acción Ciudadana frente a la Pobreza (s.f.). *Observatorio del trabajo digno. Reporte especial Covid-19*. Recuperado de <<https://bit.ly/363AaEs>>.
- AMLO (1° de septiembre de 2020). *Discurso del presidente Andrés Manuel López Obrador en su Segundo Informe de Gobierno*. Disponible en <<https://bit.ly/3q18SXR>>.
- Arteta, I. (14 de julio de 2020). “Gobierno rectifica y ahora asegura que no habrá recortes a programas de atención a violencia contra mujeres”. *Animal Político*. Disponible en <<https://bit.ly/3fxVVzm>>.
- Código Penal Federal (CPF) (2020). México. Disponible en <<https://bit.ly/3m1TAiG>>.
- Comité de Oxford de Ayuda contra el Hambre (Oxfam) (2020). *Vivir al día: medidas para combatir la epidemia de desigualdad en México*. Disponible en <<https://bit.ly/33fnQPI>>.
- Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Conavim) (2018). *Lineamientos para la obtención y aplicación de recursos AVGM, para el ejercicio fiscal 2018*. Disponible en <<https://bit.ly/3q52Chw>>.
- EQUIS Justicia para las Mujeres, Red Nacional de Refugios e Intersecta (2020). *Las dos pandemias: violencia contra las mujeres en México en el contexto del Covid-19 (2020)*. Disponible en <<https://bit.ly/3fBMK0M>>.
- Hernández, E. (8 de marzo de 2020). “Alerta de género en 18 estados es de papel”. *El Universal*. Disponible en <<https://bit.ly/362e858>>.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2019). *Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo (ENUT)*. Disponible en <<https://www.inegi.org.mx/programas/enut/2019/>>.
- Jasso, C. (10 de septiembre de 2018). *Brechas en la medición de feminicidios en México*. Disponible en <<https://www.iis.unam.mx/blog/brechas-en-la-medicion-de-femicidios-en-mexico/>>.
- Ley del Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) (2018). Disponible en <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/88\\_160218.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/88_160218.pdf)>.
- Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED) (2018). Disponible en <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/262\\_210618.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/262_210618.pdf)>.
- Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV) (2020). México. Disponible en <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAMVLV\\_130420.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAMVLV_130420.pdf)>.
- Lovera, S. (14 de septiembre de 2020). “Quitan 13 programas para la igualdad para 2021”. *La Silla Rota*. Disponible en <<https://bit.ly/365Cpr3>>.
- Méndez, E. y Urrutia, A. (7 de septiembre de 2020). “Rechaza AMLO ‘vandalismo’ en la CNDH”. *La Jornada*. Disponible en <<https://bit.ly/3nZMhbl>>.
- Ojendi, A. (6 de julio de 2020). “Me pidieron renunciar y no supe los motivos: Candelaria Ochoa, extitular de la Conavim”. *El Financiero*. Disponible en <<https://bit.ly/33hVF2A>>.
- ONU Mujeres (s.f.). *La pandemia en la sombra: violencia contra las mujeres durante el confinamiento*. Disponible en <<https://bit.ly/2KHBbKj>>.
- Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) (2017, 2018, 2019 y 2020). *Acciones a realizar que promuevan la igualdad entre mujeres y hombres, la erradicación de la violencia de género y cualquier forma de discriminación de género*. Disponible en <<https://cutt.ly/ghd9A9t>>.
- Redacción AN/GH (21 de noviembre de 2019). “AMLO firma Acuerdo por la Igualdad entre Mujeres y Hombres; asegura que en su gobierno no habrá machismo”. *Aristegui Noticias*. Disponible en <<https://bit.ly/2V3fiXO>>.
- Redacción Animal Político (25 de junio de 2020). “Feminismo quiere cambiar rol de las mujeres pero por tradición las hijas cuidan más a los padres: AMLO”. *Animal Político*. Disponible en <<https://bit.ly/3pX5H37>>.
- Redacción Animal Político (6 de marzo de 2020). “¿AMLO es feminista? Él asegura que es un presidente humanista”. *Animal Político*. Disponible en <<https://bit.ly/3mamNrG>>.
- Redacción Animal Político (9 de marzo de 2020). “Responde AMLO al #8M: amor, valores y combate a la pobreza para enfrentar la violencia contra las mujeres”. *Animal Político*. Disponible en <<https://bit.ly/362ftsG>>.
- Redacción Animal Político (15 de mayo de 2020). “AMLO dice que el 90% de las llamadas sobre violencia contra las mujeres son falsas”. *Animal Político*. Disponible en <<https://bit.ly/2KxFTBQ>>.
- Romero, M. (23 de marzo de 2020). “La pandemia de coronavirus golpea con fuerza a las mujeres de América Latina”. *France24*. Disponible en <<https://bit.ly/2J0lvQV>>.
- Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana-Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SSYPC-SESNSP) (2020). *Información sobre violencia contra las mujeres. Incidencia delictiva y llamadas de emergencia 9-1-1*. Centro Nacional de Información. Información con corte al 30 de septiembre de 2020. Disponible en <<https://bit.ly/2JaeQ71>>.
- Segato, R. (2016). “La escritura en el cuerpo de las mujeres de las asesinadas de Ciudad Juárez. Territorio, soberanía y crímenes del Segundo Estado”. En *La guerra contra las mujeres (33-56)*. Madrid: Traficantes de Sueños.

# Ifetel/AMLO: Balance de una relación crítica del gobierno de la 4T con los órganos autónomos

Hugo Sánchez Gudiño\*

En los primeros dos años del sexenio de Andrés Manuel López Obrador (AMLO), los 11 organismos autónomos federales —entre ellos el Instituto Federal de Telecomunicaciones (Ifetel)— sufrieron recortes presupuestales, renunciaciones de funcionarios, designaciones de personas sin un perfil adecuado, amenazas respecto a su posible desaparición, fusión o descalificaciones por su actividad realizada. Todos estos factores podrían poner en riesgo las actividades de estos organismos diseñados para proteger “los intereses de la llamada sociedad civil” y para ser un contrapeso a las decisiones del gobierno, aunque en realidad han cumplido parcialmente dichos objetivos, pues su labor se ha enfocado en proteger a los poderes mediáticos y empresariales, así como en supervisar el “buen funcionamiento de sus negocios”.

Ojalá que se cuente sólo con organismos indispensables que ayuden para el bienestar del pueblo, no para darle trabajo a los amigos, a los familiares, a los compañeros de universidad y de los institutos que estaban de moda durante el periodo neoliberal.

(AMLO sobre los organismos autónomos, junio de 2020)

## Introducción

En México, estamos viendo gobernar a un Presidente, Andrés Manuel López Obrador (AMLO), cargado él mismo de claroscuros, metido en una tarea que parece imposible: desmontar los privilegios y excesos en

\* Profesor-Investigador de la Facultad de Estudios Superiores Aragón y de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Entre sus libros destaca *López Obrador 2018. ¡Al cielo por Asalto!* (UNAM, 2020). Correo: <hugosgudiño@yahoo.com.mx>.

una nación que los tiene arraigados y propiciar una transferencia a los sectores empobrecidos. Una lectura inmediata de su gobierno delimita tres rutas de acción de nuestro objeto de estudio: 1) Su Pacto con los Poderes Mediáticos; 2) Su Política de Austeridad Republicana, y 3) Su Combate Frontal contra los Organismos Autónomos, que considera producto de la corrupción del régimen neoliberal. Al cumplir dos años en el cargo, López Obrador está convencido de su modelo de país que impulsa: Ya No Hay Corrupción y Ya No Hay Balazos, sino Abrazos. Hasta el momento, para él sólo existe el país que imagina —por

tanto, aún imaginario—, hecho realidad a través de su poderosa narrativa de comunicación política de la Cuarta Transformación en México.

En este contexto se inscribe su batalla contra los organismos autónomos que pretende ajustar para que estén sujetos a una política de austeridad, y en algunos casos, incluso suprimirlos y que sus funciones sean asumidas por algunas Secretarías de Estado. “Todos estos organismos consumen presupuesto, todos tienen recursos. No los conoce la gente, no ha recibido la gente ningún beneficio de estos organismos, se crearon muchos de ellos para simular de que

se combatía la discriminación, el racismo, la corrupción, para todo”, ha destacado el mandatario federal (Muñoz y Urrutia, 11 de junio de 2020: 4). De igual manera, considera que la creación de organismos autónomos durante pasadas administraciones fue “un exceso”, el cual incluso era una manera de “cooptar”, comprar conciencias y voluntades: “Se fueron creando todos estos organismos para darle trabajo, para darle empleo a los allegados, y el pueblo, que es el que manda, que es el que debe recibir los beneficios, ni siquiera sabe de estos organismos” (Cullell, 24 de junio de 2020).

Por lo anterior, López Obrador considera necesario realizar reformas para disminuir el gasto de recursos públicos: “Ojalá y podamos... achicar, reducir, todos estos aparatos, suprimirlos y que la Secretaría de Gobernación, que tiene que ver con los derechos humanos, se haga cargo”<sup>1</sup>. El Presidente aseguró que no se requiere que haya un organismo autónomo para cada demanda de justicia, como un instituto para adultos mayores, otro para personas con discapacidad, otro para la radio y televisión, uno más para la regulación energética y otro para la transparencia (Muñoz y Urrutia, 11 de junio de 2020).

En ese sentido, no descartó que su gobierno más adelante evalúe la desaparición de algunos de estos órganos autónomos: “¿Cuánto cuesta mantener cada uno de estos organismos? Porque cada uno está integrado por cinco, siete o nueve consejeros; todos ganan, no hay honoríficos, pero no sólo son los consejeros, tienen direcciones generales... Sí convendría hacer un ajuste en aras de ahorrar, de

<sup>1</sup> El presidente Andrés Manuel López Obrador confesó que se enteró de la existencia del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred) tras la polémica de la invitación al youtuber Chumel Torres a un foro sobre racismo. Durante su conferencia de prensa, en Puebla, el mandatario nacional consideró a Torres como clasista y racista, por lo que dijo que era “el colmo” que lo invitaran a un foro sobre esos temas. “Es como si invitaran a un torturador a un foro de Derechos Humanos”, manifestó. Debido a la polémica de “un comentarista de redes sociales que fue invitado para un debate, me enteré de que existe, como se llama, Conapred, es que un día voy a poner aquí los organismos que quedaron, organismos para todos”. Aunque el mandatario dijo desconocer la existencia del Consejo, lo cierto es que el 17 de mayo de 2019, fue el propio López Obrador quien presentó en su conferencia a Alexandra Haas, ex titular del organismo, en el marco del Día Internacional contra la Homofobia. El Presidente también olvidó mencionar que el 19 de noviembre pasado él propuso a Mónica Maccise como nueva titular de dicho organismo, y al siguiente día tomó protesta ante la Secretaría de Gobernación. El Conapred se creó en 2003 como parte de la instrumentación de La Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, cuyo objetivo es garantizar la igualdad y resolver quejas sobre actos discriminatorios de autoridades y civiles (cfr. Cabrera, 2020 y Sánchez Gudiño, 2020).

austeridad para transferir más fondos al pueblo”, señaló (*Expansión*, 18 de junio de 2020).

Un lugar especial de estos organismos lo ocupa el Instituto Federal de Telecomunicaciones (Ifetel), puesto que el coordinador de los Senadores de Morena, Ricardo Monreal, ha propuesto una iniciativa con la que está de acuerdo el Presidente de la República, para fusionar al Ifetel, la Comisión Federal de Competencia Económica (CFCE) y la Comisión Reguladora de Energía (CRE), para conformar el Instituto Nacional de Mercados y Competencia para el Bienestar.

En apoyo a lo anterior, el Presidente aseguró que con esta fusión se alcanzaría un ahorro presupuestal de 500 millones de pesos al año: “fue parte del modelo neoliberal ir creando todos estos aparatos pantalla”, supuestamente autónomos, a donde se iba la mayor parte del presupuesto por su voluminoso aparato burocrático, así como elevados sueldos para los altos funcionarios (Muñoz y Urrutia, 11 de junio de 2020).

El Presidente recordó que hubo muchos excesos en la creación de organismos, “muchos innecesarios y casi todos muy costosos”. Sobre el Ifetel, dijo que tiene 30 direcciones —exhibió el organigrama en el Salón Tesorería de Palacio Nacional—. “Es un aparato burocrático, excesivo”. ¿Y los resultados?, cuestionó. Recordó que había 338 fideicomisos —le precisó el secretario de Hacienda, Arturo Herrera—. “Entonces, ¿para qué está el gobierno? Aparte de las secretarías, 338 fideicomisos de apoyo a las medidas que se llevaban para el saqueo. Necesitaban legalizar el fraude, el saqueo. Habían, por ejemplo, testigos sociales para la supervisión de la obras y, supuestamente, igual que la transparencia, para evitar la corrupción y ¡había mucha corrupción!”, expresó (cfr. Muñoz y Urrutia, 11 de junio de 2020).

Resaltó que el Instituto de Telecomunicaciones se creó para que no predominaran los monopolios en la comunicación y se ha avanzado muy poco. Siguen habiendo los llamados preponderantes, que es una manera eufemística de decir monopolio.

Es difícil entender al Estado moderno mexicano sin los organismos autónomos. Los primeros se remontan a los estertores del priismo, en la década de los noventa. Tras unos resultados electorales de disputada legalidad, el presidente Carlos Salinas de Gortari creó el Instituto Federal Electoral para organizar los comicios de manera independiente. Veinte años después, Enrique Peña Nieto, nueva cara de un PRI supuestamente renovado, propició una segunda generación de organismos más técnicos para



regular áreas como las Telecomunicaciones y la Energía. A su llegada al poder, López Obrador se encontró con una hilera de instituciones, algunas de ellas con un peso determinante en sectores clave para su agenda, opuesta a las reformas liberalizadoras que las crearon.

## Creación del Ifetel y Pacto por México

El Ifetel nació en las llamadas reformas estructurales derivadas del Pacto por México de 2012 y forma parte de una etapa de gobierno que marcó una tendencia importante, una moda en la creación de este tipo de estructuras: en efecto, el 2 de diciembre de 2012, un día después de haber tomado posesión como presidente de México, Enrique Peña Nieto dio un paso significativo al alcanzar con las tres fuerzas políticas más importantes del país (PRI, PAN y PRD), la firma del llamado Pacto por México, “que simbolizó el reconocimiento de la pluralidad y la voluntad inicial de construir una agenda legislativa y administrativa desde la diversidad” (Casar, 2 de diciembre de 2013: 9-10).

Se hicieron 95 compromisos de carácter tanto administrativo como legislativo y se acordaron los plazos para llevarlos a cabo. El pacto se dividió en 5 ejes temáticos que revelaban las prioridades de la agenda. La mayoría de los compromisos correspondió a asuntos de carácter económico (37), seguidos por los derechos (36), gobernabilidad (9), seguridad y justicia (8) y transparencia (5).

En el acto, realizado en el Alcázar del Castillo de Chapultepec, el secretario de Gobernación, Miguel Ángel Osorio Chong, anunció que el gobierno presentaría 3 iniciativas inmediatas, donde destaca la Reforma a las Telecomunicaciones. El funcionario decía que había un Consejo Rector encargado de calendarizar e instrumentar los Acuerdos (Figueiras, 2015: 9-13).

De los 5 ejes de trabajo del pacto, sobresalen por su atención al ámbito mediático los siguientes: Lograr una Sociedad de Derechos y Libertades; Comprometer Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción y Perfeccionar las Condiciones para una Gobernabilidad Democrática. Los firmantes del pacto se comprometían a una serie de reformas, entre las que se encontraba extender los beneficios de una economía formada por mercados competidos: “El Jefe del Ejecutivo Federal hizo un llamado a las otras fuerzas políticas a sumarse al Pacto, así como a la sociedad a informarse y suscribirlo” (Marín, 26 de diciembre de 2012).

Las acciones propuestas para esta reforma eran dos: fortalecer a la Comisión Federal de Competencia (CF)

y la creación de tribunales especializados en materia de competencia económica y telecomunicaciones, poniendo énfasis en lo siguiente: “2.2 Garantizar acceso equitativo a telecomunicaciones de clase mundial. En el ámbito de las telecomunicaciones, es necesario generar mucha mayor competencia en telefonía fija, telefonía celular, servicio de datos, televisión abierta y restringida” (Sosa, 2016).

Siete eran las medidas propuestas para promover la competencia: Derecho al acceso a la banda ancha y efectividad de las decisiones del órgano regulador; Reforzar la autonomía de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel); Desarrollar una robusta red troncal de telecomunicaciones; Agenda digital y acceso a banda ancha en edificios públicos; Competencia en radio y televisión; Competencia en telefonía y servicios de datos, y Adopción de medidas de fomento a la competencia en televisión, radio, telefonía y servicios de datos (*La Jornada y El Universal*, 6 y 9 de enero de 2013; 12 de febrero de 2013).

La Cámara de Diputados aprobó la reforma constitucional de las telecomunicaciones y cambios comunicativos para el país el 25 de abril de 2013 y la de Senadores el 30 de abril del mismo año.

Entre los cambios sobresalientes destacan:

1. Creación del Instituto Federal de Telecomunicaciones (Ifetel) y de la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofeco) como órganos constitucionales autónomos para garantizar el buen funcionamiento del sector;
2. Definición de las telecomunicaciones como servicios públicos de interés general;
3. Atribución al Estado para garantizar los atributos de universalidad, pluralidad, competencia, acceso libre y cobertura universal;
4. Reforzamiento de los derechos de audiencia y la libertad de expresión con la obligación de las radiodifusoras y de los canales de televisión de permitir la transmisión gratuita de sus señales a las empresas de televisión restringida.

En el acto de promulgación el 10 de junio, el presidente Enrique Peña Nieto afirmaba que el primer eje en el que se basaba esta reforma era fortalecer el derecho fundamental a la información y expresión, al considerar las telecomunicaciones como servicios públicos de interés general; el segundo era la certidumbre jurídica que se generaba al poner en marcha la figura de concesión única como la mejor vía de administración del espectro; en tercer

lugar estaban las instancias autónomas, Cofeco y el Ifetel, así como la creación de tribunales especializados para que los concesionarios defendieran sus intereses. Además, en la visión del Presidente, la reforma debía redundar en más competencia, mejores servicios y precios más bajos para la población.

Para los dirigentes de los partidos de oposición, integrantes del Pacto por México, la Reforma acababa con privilegios de familias y empresas que habían obtenido concesiones por su cercanía con el poder y que se habían convertido en las más ricas del país; según esta visión, la Reforma ponía fin a la “medio-cracia” y a la concentración de poder político y económico que resultaba de la concentración de medios en pocas manos. Lo anterior lo expresaba frente a los empresarios de los medios asistentes al acto de promulgación: los presidentes de Televisa, Emilio Azcárraga Jean; de Grupo MVS, Joaquín Vargas; de Teléfonos de México, Carlos Slim; de América Móvil, Daniel Hajj; de Megacable, Enrique Yamuni, y de Telefónica Movistar en México, Francisco Gil Díaz (*La Jornada y El Universal*, 11 de junio de 2013).

Así, el 11 de junio de 2013 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, que da origen al Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) como un órgano autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio, encargado de regular, promover y supervisar el desarrollo eficiente en los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones en México, además de ejercer de forma exclusiva las facultades en materia de competencia económica en dichos sectores, conforme a lo establecido en la Constitución.

Pese a la visión optimista que se planteaba y, lejos de acabar con la mediocracia y la concentración de los medios en unas cuantas manos, la reforma de Telecom y el instituto creado para tal fin vinieron a darle un segundo aire a la mediocracia; fortalecieron los monopolios mediáticos y permitieron que hubiera un realineamiento de los grupos empresariales beneficiados con los nuevos negocios derivados de la banda ancha (internet, telefonía móvil, redes sociales, televisión de paga, televisión de alta definición y otros servicios). De igual manera, el instituto creado tuvo poco de autónomo: desde el nombramiento de su titular hasta de los miembros de su organigrama. Y su labor fundamental se delimitó en ser un órgano supervisor del cumplimiento normativo de una ley (la de Telecom) creada

para administrar los servicios brindados por distintos grupos empresariales del emergente y multimillonario negocio de las telecomunicaciones.

## **Ifetel no transforma la estructura monopólica comunicativa**

La reforma de Telecom que creó el Ifetel planteaba distintas vertientes que conforman el derecho a la información, que durante tres décadas se mantuvo sin reglamentación y luego se quiso agotar en el derecho de acceso a la información pública.

Por sí misma, la reforma que da origen al Ifetel no transformó la estructura comunicacional del país ni el modelo de concentración; para alcanzar dichos objetivos será necesaria una labor meticulosa de ajustes a múltiples cuerpos normativos en la legislación secundaria y en la ley reglamentaria, que deberán ser una sola para las telecomunicaciones y la radiodifusión, como actualmente ocurre.

De igual manera, no hubo adiciones importantes, como el caso de la recuperación de la redacción del Artículo 6° constitucional, resultado de la reforma de 1976: “El Estado garantizara el Derecho a la Información”, que se había eliminado tanto en la iniciativa del pacto como en la minuta de los diputados. La adición del libre acceso a internet se incluyó desde una base constitucional de que la ley garantizaría los derechos de las audiencias.

También se consiguió cumplir con una vieja demanda: que dentro del concepto de concesiones de uso social quedaran comprendidos los usos comunitario e indígena, precisando que las concesiones de uso público y social serían sin fines de lucro, lo cual no impide que tengan distintas opciones de financiamiento, como lo señalan los transitorios de la reforma. Se incluyó además el carácter descentralizado del nuevo organismo que prestaría el servicio de radiodifusión de servicio público, esto es, una cadena nacional de televisión pública.

En este sentido se inscriben las modificaciones que se hicieron tanto de eliminar el deber de dar vista al Ministerio Público por parte de los órganos reguladores sobre delitos contra la competencia cuando se investiguen prácticas monopólicas, como el tema de devolver la suspensión provisional en materia de amparo a las resoluciones de Cofeco sobre multas y desincorporación de activos, lo que en los hechos operará para todos los casos que decide el órgano, pues cuando impone multas también dicta otras medidas; la trampa se encuentra en la redacción.

Los legisladores justificaron estas modificaciones en nombre de las libertades económicas, cuando en realidad benefician a una élite de personajes que durante años se han beneficiado y construido sus fortunas a través de la explotación de recursos concesionados por el Estado. Sin olvidar que entre los 10 empresarios más ricos de México al menos 4 eran, al momento de la firma de esta reforma, concesionarios de medios y servicios de telecomunicaciones: Carlos Slim (telefonía), Ricardo Salinas Pliego (TV-Azteca y telecomunicaciones), María Asunción Aramburuzabala (telecomunicaciones), Emilio Azcárraga Jean (Televisa, telecomunicaciones y radiodifusión).

En suma, se puede decir que la reforma y el instituto creado (Ifetel) tuvieron aspectos favorables y en su primera fase parecían caminar en la línea correcta para recuperar la rectoría del Estado en este importante sector que se había mantenido en la mayoría de sus aspectos bajo autorregulación y, en otros, bajo una suma de intereses entre agentes económicos, autoridades del sector y los órganos reguladores. No obstante, a la distancia se observa un fortalecimiento de los monopolios mediáticos y del órgano regulador (Ifetel) convertido en un enorme ente burocrático, cuyas tareas esenciales se han concentrado en supervisar el buen funcionamiento del negocio de las telecomunicaciones, cumpliendo una serie de normas hechas por y para los empresarios.

## Los dos primeros años de gobierno de López Obrador y el Ifetel

Tras considerar que las reformas impulsadas por el sexenio pasado no fueron transparentes, el presidente Andrés Manuel López Obrador criticó los sueldos de altos funcionarios de los organismos autónomos, entre ellos, el Instituto Federal de Telecomunicaciones (Ifetel), creado en 2013. De sus siete consejeros: “creo que están ganando más que el Presidente [de la República]”, lo cual es contrario a la Constitución. Además, indicó que en el gobierno anterior “la moda era crear organismos autónomos, como el Ifetel, que debe tener unas 40 o 50 direcciones generales y que cuesta más de 1 mil millones de pesos” (Ballesteros, 8 de mayo de 2020).

En su conferencia mañanera, el primer mandatario cuestionó si en realidad “¿ya no hay monopolios en la comunicación?, ¿ya no hay actores preponderantes? No es nada personal contra los consejeros, son técnicos y especialistas, pero se debe de crear conciencia en los ciu-

dadanos sobre la defensa de sus derechos” (Ballesteros, 8 de mayo de 2020).

En esta lógica y ante los desafíos que tiene México en este ámbito durante el presente sexenio, Gabriel Contreras, aún comisionado presidente del Ifetel, aseguraba que nuestro país ya tenía previsto en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión que el Estado, a través de redes públicas mayoristas o de concesionarios, pudiera llevar conectividad donde no la hay: “Hoy Telecomunicaciones de México, que se encuentra en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, tiene ya una concesión para dar ese tipo de servicios” (20 Minutos, 2019), indicaba el funcionario luego de que se le cuestionara sobre la propuesta del presidente López Obrador de crear una empresa para conectar a las comunidades que no tenían acceso a internet.

El país ha avanzado mucho en materia de conectividad en los últimos años, pues se ha triplicado el acceso a banda ancha móvil, ha crecido la banda ancha fija en cerca de 30% y los precios han bajado considerablemente, a diferencia de los demás productos y servicios de la economía. Sin embargo, reconocía: “las brechas existen, la conectividad no es una realidad para todos, todos tenemos que hacer algo para evitarla... no es un problema privativo de México... todos los países del mundo tienen brecha de conectividad” (La Crónica, 2019).

Aseguraba que llegar a los desconectados significaba un reto muy importante para cualquier país y se habían explorado diferentes alternativas que iban desde fondos públicos y apoyos públicos-privados, hasta una empresa proveedora. El modelo por el que había apostado nuestro país era un modelo –según el funcionario citado– que permitía que a través de la competencia, los operadores o prestadores de servicios sean los que lleven conectividad, pero había que reconocer que no era suficiente y que se requerían esfuerzos de otro tipo, “no esfuerzos del mercado, sino del Estado para llevar esa conectividad” (Aristegui Noticias, 13 de mayo de 2019).

En opinión del funcionario del órgano regulador, “la ruta que se escoja confiamos en que sea consistente con nuestro marco constitucional y legal; lo que nuestra ley prevé es que las redes públicas mayoristas pueden llevar esa conectividad cuando no exista otro proveedor de servicios, y ya hay concesionarios públicos que tienen las facultades” (Aristegui Noticias, 13 de mayo de 2019). Consideró que el reto es permanente, ya que cada que nace un mexicano hay que conectarlo donde esté, y esto implica que todos

hagan lo que les corresponde. Sobre su encuentro con el presidente López Obrador, Contreras informó lo que se había conversado sobre el estado que tenía el sector de las telecomunicaciones y radiodifusión: “Fue un encuentro muy positivo, institucional, el presidente le reiteró el respeto al órgano regulador, reconociendo su autonomía, y compartimos visiones sobre el sector y sobre los retos” (Aristegui Noticias, 13 de mayo de 2019).

Sin embargo, un año después, aunque dijo desconocer la iniciativa de Ricardo Monreal para extinguir tres organismos con autonomía y fusionarlos en uno solo, el presidente López Obrador dijo que la respaldaba si hacerlo era para ahorrar. Luego de que el senador morenista, Ricardo Monreal Ávila, presentara una iniciativa para desaparecer el Instituto Federal de Telecomunicaciones (Ifetel), la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofete) y la Comisión Reguladora de Energía (CRE), acumulando sus funciones en un mismo organismo que pretende llamar Instituto Nacional de Mercados y Competencia para el Bienestar (Inmecob), el mandatario retomó una posición que ha planteado desde el inicio de su gobierno: que en esos organismos se han cometido excesos. La posición del Presidente se centró en el presupuesto e inclusive refirió que el Ifetel tiene 40 direcciones, calificándolo como un aparato burocrático excesivo (Rodríguez, 11 de junio de 2020).

## Consideraciones finales

Al cumplir su primer año de gobierno y completar el segundo, López Obrador ha cambiado todas las leyes importantes que heredó de los sexenios anteriores con las que estaba en desacuerdo: energéticas, educativas, penales, de salud, de seguridad nacional, del bienestar social, de la burocracia federal, del federalismo y las de los órganos autónomos. En su proyecto de nación se han convertido en elefantes burocráticos que consumen muchos recursos públicos. Se pregunta Woldenberg qué tipo de Estado quedará en México cuando hayan pasado sobre él las leyes del nuevo gobierno y la ofensiva contra las instituciones que no le gustan. En los quince años que van desde “que mandara al diablo a las instituciones” (*La Crónica*, 2006), el modelo de gobernabilidad imperante en México multiplicó “supuestos contrapesos institucionales” al poder presidencial, que en realidad han operado como entes burocrático-proempresariales con funciones específicas, pero que en los hechos no cumplieron el papel de disminuir el peso del presidencialista existente.

Contra esos contrapesos, en muchos sentidos inoperantes, caros y burocráticos, ha volteado López Obrador, quien se inclina por un Estado donde predomine el poder ejecutivo, con contrapesos débiles en los otros poderes y en los aparatos burocráticos de sus órganos autónomos. Un Estado donde el peso mayoritario de la gobernabilidad recaiga en la figura presidencial sobre la complejidad institucional (Casar, 1° de marzo de 2019).

A lo largo de la historia de nuestro país, todos los gobiernos han intentado, con cierto éxito, capturar o partidizar los consejos, organismos autónomos, órganos reguladores, poderes, etcétera, con el propósito de tener más influencia sobre sus decisiones. Esta modalidad sigue vigente de manera especial gracias al control del Poder Legislativo por Morena. De ministros de la Suprema Corte de Justicia a la Fiscalía General de la República, de la Comisión Reguladora de Energía a la Comisión Nacional de Hidrocarburos, del desaparecido Instituto Nacional de Evaluación de la Educación (ahora Centro para la Mejora Continua de la Educación) al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Otro nombramiento afín gracias a la mayoría del partido gobernante en la Cámara de Diputados fue el del titular del órgano interno de control del INE (abril 2019) y, también, el de la presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (7 de noviembre). Este último nombramiento se da dos días después de que el presidente López Obrador afirmara en la conferencia matutina que los titulares no tendrían por qué ser profesionales de los derechos humanos: “Prefiero más a la gente que ha padecido, que ha sufrido en carne propia violaciones de derechos humanos; entregarles a ellos la encomienda porque los que han estado ahí, con todo respeto, que vienen de los institutos jurídicos y currículums, maestrías, seminarios y cuántos años así que se ha hecho”. Y vienen las designaciones de cuatro integrantes del Consejo de la Judicatura este mismo año, más cuatro consejeros del INE, un comisionado de la Comisión Federal de Competencia Económica, uno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, uno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y uno de la Comisión Nacional de Hidrocarburos en el 2020 (Aguilar Camín, 1° de diciembre de 2019).

La trama fundamental de toda sociedad, plantea Manuel Castells, su código básico, infaltable, es el de sus relaciones de poder. Y las relaciones de poder de la sociedad contemporánea están ancladas en una revolución de las telecomunicaciones de base digital. Todo poder es mediático, en el sentido de que ha de pasar por los medios para

hacerse realidad en las mentes y en las emociones de los ciudadanos. Y en esta segunda década del siglo XXI, ya en el gobierno de la Cuarta Transformación, cruza por el vértigo globalizador de internet y las redes sociales, ratificando su potencial de cambio (Castells, septiembre de 2012).

Actualmente, el calificativo 2.0 se aplica indiscriminadamente a cualquier cosa que quiera tener una apariencia de modernidad y renovación. Se popularizó a partir del concepto web o internet 2.0, cuyo uso se extendió a mediados de la primera década del siglo XXI. Concretamente, fue acuñado en una Conferencia en 2004 por Tim O'Reilly, promotor del software libre, quien lo definió así: "Web 2.0 es una etiqueta que marca el cambio que ha descrito internet al abandonar su unidireccionalidad y volcarse en un sistema más abierto que maximiza la interacción entre usuarios que se relacionan entre sí a través de entramados sociales en que comparten contenidos y sobre los que conversan, generando conocimiento" (O'Reilly, octubre de 2009: 10-20). Hoy, en la segunda década del siglo XXI, México entra a la web 5.0 normada por la reforma de telecomunicaciones, que contempla: dispositivos ligeros, portátiles, de alta resolución, con implantaciones neuronales, memoria y velocidad de aprendizaje, capaces de una interacción total donde tendrá presencia lo que siente el usuario; es la web sensorial y emotiva.

La idea ampliamente difundida por los impulsores de la reforma de las telecomunicaciones y creadores del Ifetel, en el sentido de que los monopolios eran malos porque subían los precios y perjudicaban al ciudadano, permitiendo con ello la organización del espacio económico analógico, parece haber cambiado, pues nos encontramos con empresas tecnológicas que bajan los precios—algunas incluso son gratuitas como Google y Facebook— y que son excelentes para los consumidores. Un nuevo enfoque del problema ahora es que su amenaza para la vida democrática no tiene que ver con los precios, sino con la concentración de poder, la disposición sobre los datos personales y el control del espacio público.

Los firmantes del Pacto por México, así como expertos en tecnología, empresarios y académicos se encontraban optimistas con la reforma de telecomunicaciones (que incluyó la creación del Ifetel). La consideraban como la vía que nos conduciría hacia la nueva tierra prometida: Big Data, inteligencia artificial, alta definición, videojuegos, interacción, internet de alta velocidad, conectividad en todo el país, etcétera. Sin embargo, dicho camino ha traído consigo escaso progreso social. En este sentido, una parte del diagnóstico sobre el tema de López Obrador es correcto.

El costo del éxito alcanzado por los beneficiarios de esta reforma de telecomunicaciones (donde las transnacionales ocupan un lugar destacado) al cerrarse la segunda década del presente siglo es muy alto: han generado una mayor dependencia de los ciudadanos a estas plataformas que alteran la privacidad y generan adicción a las pantallas. De igual manera, los algoritmos que engañan a los consumidores, la difusión de la desinformación y las turbas en línea que contaminan el discurso político: "Hemos delegado tanto de nuestras vidas diarias a estas minisupercomputadoras equipadas con chips GPS, rápidas conexiones 4G y cámaras poderosas, que se han convertido en apéndices, un tercer hemisferio del cerebro" (Winkler, 26 de diciembre de 2019: 14).

Así, las grandes megalópolis como la Ciudad de México se están convirtiendo rápidamente no sólo en motores de innovación, sino también en terrenos de ensayo para las telecomunicaciones. Por su parte, las aplicaciones de transporte como Uber y las plataformas de apartamentos compartidos como Airbnb, confirman que las ciudades son algunos de los ámbitos más fértiles para el desarrollo tecnológico. Al volverse internet cada día más parte de la rutina, nos acercamos a lo que Weiser denomina la era de la "información ubicua", es decir, que la tecnología "se sitúa en el telón de fondo de nuestras vidas" (Ratti, 26 de diciembre de 2015: 34).

## Referencias

Figueiras, Leonardo et al. (2015). *El Pacto por México y la comunicación política*. México: UNAM-FCPYS-UNAM/LEEA.

## Hemerografía

Casar, M. A. (2 de diciembre de 2013). "El pacto de los claroscuros". *Excélsior*.

Castells, M. (septiembre de 2012). "El poder en la era de las redes sociales". *Revista Nexos*, (417).

*La Jornada y El Universal*, 6 y 9 de enero de 2013 y 12 de febrero de 2013.

*La Jornada y El Universal*, 11 de junio de 2013.

Marín Chiunti, C. (coord.) (26 de diciembre de 2012). "Anuario 2012". *El Universal*.

Muñoz, A. y Urrutia, A. (11 de junio de 2020). "Si es para ahorrar, está bien fusionar IFT, CRE y Cofece: AMLO". *La Jornada*.

O'Reilly, T. (octubre de 2019). "What Is Web 2.0?". *O'Reilly Radar Report*. USA.

Ratti, C. (26 de diciembre de 2012). "Vivimos en Silicon Valley". *El País*, p. 34.

Winkler, R. (26 de diciembre de 2019). "Los poderes imperiales del universo tecnológico". *The Wall Street Journal*.

## Páginas web

Aguilar Camín, H. (1° de diciembre de 2019). "AMLO, año 1". <<https://www.nexos.com.mx/?p=45940>>.

Aristegui Noticias (13 de mayo de 2019). "Gobierno de AMLO puede llevar conectividad a donde no la hay". <<https://aristeginoticias.com/1305/mexico/gobierno-de-amlo-puede-llevar-conectividad-a-donde-no-la-hay-ifetel/>>.

Ballesteros, K. (mayo de 2020). "López Obrador critica sueldos de consejeros del Ifetel". <<https://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/2020/05/08/lopez-obrador-critica-sueldos-de-consejeros-del-ifetel/>>.

Casar, M. A. (1° de marzo de 2019). "El Gran Benefactor". <<https://www.nexos.com.mx/?p=41305>>.

Casar, M. A. (2019). "AMLO: Todo ha cambiado, pero todo sigue igual". Nexos, 1° de diciembre. <<https://www.nexos.com.mx/?p=45944>>.

Cabrera, Á. (2020). "López Obrador se enteró que existe el Conapred tras polémica de Chumel". <<https://www.24horas.mx/2020/06/17/lopez-obrador-se-entero-que-existe-el-conapred-tras-polemica-de-chumel/>>.

Cullell Jon, M. (2020). "López Obrador redobla el choque con los organismos autónomos de México". <<https://elpais.com/internacional/2020-06-24/lopez-obrador-redobla-el-choque-con-los-organismos-autonomos-de-mexico.html>>.

Expansión (2020). "AMLO plantea ajustar los órganos autónomos para volverlos austeros". <[\[expansion.mx/presidencia/2020/06/18/amlo-plantea-ajustar-los-organos-autonomos-para-volverlos-austeros/\]\(https://politica.expansion.mx/presidencia/2020/06/18/amlo-plantea-ajustar-los-organos-autonomos-para-volverlos-austeros/\)>.](https://politica.</a></p></div><div data-bbox=)

La Crónica (2006). "Que se vayan al diablo con sus instituciones: López Obrador". 9 de febrero. <<http://www.cronica.com.mx/notas/2006/259204.html>>.

La Crónica (2019). "El Estado puede llevar conectividad adonde no la hay, asegura el IFT". 14 de mayo. <[https://www.cronica.com.mx/notas-el\\_estado\\_puede\\_llevar\\_conectividad\\_adonde\\_no\\_la\\_hay\\_asegura\\_el\\_ift-1119168-2019](https://www.cronica.com.mx/notas-el_estado_puede_llevar_conectividad_adonde_no_la_hay_asegura_el_ift-1119168-2019)>.

Muñoz, A. y Urrutia, A. (2020). "Si es para ahorrar, está bien fusionar IFT, CRE y Cofece: AMLO". <<https://www.jornada.com.mx/ultimas/politica/2020/06/11/si-es-para-ahorrar-esta-bien-fusionar-ift-cre-y-cofece-amlo-2346.html>>.

Rodríguez García, A. (11 de junio de 2020). "Si es para ahorrar, adelante con la fusión de IFETEL, COFECE y CRE: AMLO". <<https://www.proceso.com.mx/nacional/2020/6/11/si-es-para-ahorrar-adelante-con-la-fusion-de-ifetel-cofece-cre-amlo-244360.html>>.

Sánchez Gudiño, H. (2020). "Soy o me parezco? Monsiváis y 'Por el Peje Bohemios'". <<https://tiempodealacrane.wordpress.com/2020/06/>>.

Sosa Hernández, G. (2016). "Los grupos de poder mediático ante el cambio institucional y la reforma en telecomunicaciones". <<http://docplayer.es/98075705-Los-grupos-de-poder-mediatico-ante-el-cambio-institucional-la-reforma-en-telecomunicaciones-guadalupe-georgina-sosa-hernandez.html>>.

20 Minutos (2019). "Estado ya cuenta con Telecom para llevar conectividad: Ifetel". 13 de mayo. <<https://www.20minutos.com.mx/noticia/513096/0/estado-ya-cuenta-con-telecomm-para-llevar-conectividad-ifetel/>>.



**Novedad editorial**

  
EDICIONES  
EÓN

De venta en Ediciones Eón:  
Av. México-Coyoacán 421, Col. Xoco,  
alcaldía Benito Juárez, Tel. 5604-1204  
y en [www.edicioneseon.com.mx](http://www.edicioneseon.com.mx) • [www.amazon.com](http://www.amazon.com)

# EL Cotidiano

Complete su colección. Al suscribirse solicite hasta 12 diferentes ejemplares de la revista bimestral.

## EL Cotidiano

Precios de suscripción (6 ejemplares):

- \$ 255.00 En el D.F.
- \$ 340.00 En el interior de la República
- 45.00 USD En el extranjero



- Formas de pago:
- \* Cheque certificado a nombre de la Universidad Autónoma Metropolitana
  - \* Efectivo

Información y ventas:

☎ 53 18 93-36

Apartado postal 32-031, C.P. 06031, México, D.F.

✂.....

## SUSCRIPCIONES

Fecha: \_\_\_\_\_

Adjunto cheque certificado por la cantidad de: \$ \_\_\_\_\_ a favor de la UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA, por concepto de suscripción y/o pago de (\_\_\_\_) ejemplares de la revista **El Cotidiano** a partir del número (\_\_\_\_)

– Deseo recibir por promoción los números: \_\_\_\_\_

Nombre: \_\_\_\_\_

Calle y número: \_\_\_\_\_

Colonia: \_\_\_\_\_ Código postal: \_\_\_\_\_

Ciudad: \_\_\_\_\_ Estado: \_\_\_\_\_

Teléfono: \_\_\_\_\_

– Si requiere factura, favor de enviar fotocopia de su cédula fiscal

RFC \_\_\_\_\_ Dom. Fiscal \_\_\_\_\_