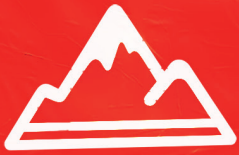


El Cotidiano

ISSN en trámite

#246

MOVIMIENTOS SOCIALES, GOBIERNO Y POLÍTICA



4T

NOANUNCIAR

Universidad
Autónoma
Metropolitana



Casa abierta al tiempo Azcapotzalco

Marzo - junio 2025
Año 40, \$35.00

Rector General

Dr. Gustavo Pacheco López

Secretaría General

Dra. Esthela Irene Sotelo Núñez

Rectora de la Unidad

Dra. Yadira Zavala Osorio

Secretario

Mtro. Salvador Ulises Islas Barajas

Director de la División de Ciencias

Sociales y Humanidades

Dr. Jesús Manuel Ramos García

**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 nonsecular. 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.

El Cotidiano

Director: Carlos Juan Núñez Rodríguez

Editora: Dagny Ludmila Valadez Valderrábano

Comité Editorial: Marcia Leite, María de los Ángeles Palma López, Jorge Mercado Mondragón, José Luis Cisneros, Alejandro Nava Tovar, Murilo Ramos Kuschick, Jessica Argüello Castañón, Alejandro Espinosa Yáñez y Elmy Grisel Lemus Soriano

Portada: Miguel Ángel Sánchez Macías

Coordinación Administrativa: Gabriela Pérez Venegas

Distribución: Coordinación Divisional de Difusión y Publicaciones

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 40, Número 246, marzo-junio 2025, es una publicación cuatrimestral de la Universidad Autónoma Metropolitana a través de la Unidad Azcapotzalco, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Prolongación Canal de Miramontes 3855, Col Rancho Los Colorines, C.P. 14386, Alcaldía Tlalpan, C.P. 14387 y Avenida San Pablo 420, Col. Nueva Rosario, C.P. 02128, Alcaldía Azcapotzalco, Ciudad de México, teléfono 55 53 18 93 36. Página electrónica de la revista: <https://elcotidianoenlinea.azc.uam.mx> Dirección electrónica: cotid@azc.uam.mx. Editora Responsable: Dagny Ludmila Valadez Valderrábano. Certificado de Reserva de Derechos al Uso Exclusivo del Título No. 04-2019-120614543200-102, ISSN en trámite; ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Certificado de licitud de título y contenido número 4086, otorgado por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación. Distribuida por la Coordinación divisional de Difusión y Publicaciones. Edición e impresión: SM Servicios Gráficos, José Sánchez Trujillo 69, Alcaldía Azcapotzalco, 5553417480. Este número se terminó de imprimir el 15 de agosto de 2025, con un tiraje de 500 ejemplares.

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.

Movimientos sociales, gobierno y política

Presentación	5	Política	
Movimientos sociales		Desigualdad de género y democracia en las juntas de Coordinación Política en México	
Espacios de contienda en la disputa por la producción de la socionaturaleza: el caso de la Sierra de San Miguelito, en San Luis Potosí		Alejandra Chávez Ramírez	
Adriana Zárate Escobar	7	Miguel Hidalgo Gómez Ramírez	81
La Convención Nacional Morenista: la rebelión del movimiento ante el partido político		La participación ciudadana en México: una condición para alcanzar la gobernanza territorial	
Pablo Carlos Rojas Gómez	17	Rosas Ferrusca, Francisco Javier Flores Gutiérrez, Socorro Valdez Calva, Silvia Andrea	92
Los repartidores contratados por aplicaciones digitales en el sexenio 2018-2024. Procesos de organización en un sector precario de los trabajadores		La campaña presidencial de Claudia Sheinbaum enmarcada en una política populista. La gobernabilidad en riesgo	
Joel Ortega Erreguerena	29	Saúl Jerónimo Romero	108
De la violencia estructural a la resistencia propositiva de los smeítas-cooperativistas		El proyecto educativo de la 4T: un análisis desde la política social	
Gabriela Victoria Alvarado	37	Abel Pérez Ruiz	111
Gobierno		Reseñas	
La metástasis militarista en México. La fractura del discurso obradorista		Los que cavan se acaban. Experiencias, resistencia y acción colectiva en Pachuca y Real del Monte 1850-1900 de Susana García Jiménez	
Pedro José Peñaloza	51	Carlos Juan Núñez Rodríguez	125
La actuación gubernamental en salud en México, 2018-2024: una mirada a través de los programas presupuestarios implementados, desde la perspectiva del derecho humano a la salud		Sindicalismo y educación. Desafíos del siglo XXI (Miradas desde América Latina y España)	
Javier Enrique Jiménez Bolón		Juan Fernando Álvarez Gaytán	132
Elsa Elena García Koch	64		

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 (sistemizado en cuadros, gráficas, recuadros, etcétera), independientemente del enfoque teórico-metodológico empleado.

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

- a) *Debe ser publicado tal 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 externos como internos a la entidad que la publica, quienes son investigadores y profesores con reconocido prestigio nacional e internacional, implantando 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 doble ciego 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.

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 postulen deberán ser originales.
- 2.- Acompañarse de una ficha que contenga los siguientes datos del autor(es): nombre completo, dirección, número telefónico y de correo electrónico, título 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 enviados a través de la plataforma Open Journal System de la revista. Para ello, deberá enviar un correo electrónico cotid@azc.uam.mx solicitando su registro como autor en dicha plataforma.
- 5.- Cada artículo deberá iniciar una síntesis del contenido a tratar, cuya extensión sea de entre siete y diez líneas. 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 demasiado 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, 1997:193), para libro; (Fernández, julio-agosto de 2010:154), para publicación periódica.
- 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, deberán ser presentados en original, cada uno en hoja separada, en tonos de blanco y negro suficientemente contrastantes, aptos para su reproducción.
- 10.- El autor manifiesta solemnemente que este material enviado a la revista *El Cotidiano* para su posible publicación, es producto de su trabajo de investigación respecto a problemáticas actuales del acontecer nacional, el cual no ha sido publicado previamente, ni se ha sometido, ni se someterá, a consideración de otra revista o medio editorial para su publicación.

Presentación

La revista *El Cotidiano*, fiel a su línea crítica y de análisis desde la perspectiva académica de las Ciencias Sociales, proporciona a sus lectores un acercamiento a temas de actualidad y vanguardia desde la mirada de autores comprometidos con sus ideas y comunidades.

En este sentido, en este número, los autores nos llevan a una reflexión glocal, tomando como base problemas y situaciones particulares de nuestro país y su relación con los marcos internacionales que dictan muchas de las políticas públicas aplicadas por la administración actual, como es el caso de los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS), los cuales plantean metas a corto plazo que afectan las relaciones entre las personas, los sistemas de producción, los recursos naturales y los países entre sí.

Nuestro número 246 invita a la lectura de artículos que abordan temas como la construcción de espacios de resistencia y defensa de los recursos naturales ante ambiciosos proyectos de urbanización, así como el estudio histórico de la participación de los ciudadanos y su relación con los desafíos que implica el cumplimiento de los ODS. Estos textos nos llevan a repensar nuestra relación con los problemas de otras comunidades, a reconocer la imperante necesidad de participar desde nuestras trincheras en la defensa de los recursos naturales y a entender la importancia de la participación ciudadana en los procesos de cambio nacionales.

Así mismo, sin mencionarlo de manera explícita, pero siguiendo la línea crítica sobre los cambios dictados desde la autoridad, tenemos artículos que se enfocan en problemas de suma importancia como son la salud, la educación y la seguridad, que van de la mano con los ODS relacionados con la eliminación de la pobreza, la igualdad y la equidad. En estos textos encontramos un análisis cuidadoso de las formas en que han cambiado estos sistemas en nuestro país y nos da puntos de reflexión para construir una opinión propia e informada a partir de datos comprobables. Encontramos también una crítica a la narrativa gubernamental y a las formas de legitimación de un discurso que no acaba de llegar a toda la población y nos invita a considerar nuestra posición en cuanto al diálogo personal que tenemos con las formas de distribución de la información gubernamental.

El Cotidiano invita a sus lectores a recorrer sus páginas y aprovechar las aportaciones de nuestros autores para construir una visión propia, para generar preguntas que abonen a su curiosidad y, tal vez, éstas se conviertan en la fuente de conversaciones académicas y de sobremesa que lleven a un diálogo respetuoso que fomente el intercambio entre ciudadanos y,

por medio de éstos, de a poco, comencemos a disminuir las importantes brechas que afectan a nuestra ciudadanía y que nos impiden reparar el tejido social.

Dagny Ludmila Valadez Valderrábano

Espacios de contienda en la disputa por la producción de la socionaturaleza: el caso de la Sierra de San Miguelito, en San Luis Potosí

Adriana Zárate Escobar¹

Este trabajo analiza la movilización social por la defensa de la Sierra de San Miguelito en San Luis Potosí (2018-2024), destacando la dimensión espacial del conflicto desde los marcos de la ecología política y los espacios de contienda. Asimismo, muestra cómo en esta contienda política lo que se encuentra en juego es la producción de la socionaturaleza, y plasma cómo interactúa el movimiento con las diferentes escalas (municipal, estatal y federal) y los actores que hacen parte del conflicto, para posicionar sus demandas. Entre los principales resultados se encuentra que la forma de significar los lugares y la visión de la naturaleza son elementos que nutren las demandas, pero también son lo que impulsa la movilización. A su vez, se identifican las alianzas estratégicas generadas en el contexto de la Cuarta Transformación como elementos centrales para la obtención del decreto de área natural protegida, al mismo tiempo que se reconocen los retos que persisten frente a los intereses inmobiliarios, respaldados por las escalas estatal y municipal.

Politics is inevitably ecological and ecology is inherently political
Paul Robbins

Palabras clave: espacios de contienda, área natural protegida, reclamación espacial, significado de lugares, socionaturalezas producidas.

Introducción

El trece de diciembre de 2024 se cumplieron tres años de que el movimiento social conformado por comuneros/as, activistas, ambientalistas, periodistas, estudiantes, académicas/os, vecinos y aliados/as de otros movimientos en pro de la defensa de

los derechos humanos y del medio ambiente, lograran que el presidente Andrés Manuel López Obrador (AMLO) decretara como Área Natural Protegida (ANP) con carácter de Área de Protección de Flora y Fauna al territorio reconocido como la Sierra de San Miguelito (Semarnat, 2022). Esta sierra abarca los municipios de Villa de Reyes, Villa de Arriaga, Mexquitic de Carmona y San Luis Potosí (SLP), y este último se encuentra ubicado en la zona surponiente de la ciudad.

El decreto presidencial estipula que dentro de las zonas núcleo de esta ANP sólo pueden realizarse actividades de preservación, conser-

vación, monitoreo, educación, aprovechamiento no extractivo, turismo de bajo impacto ambiental y restauración. Por tanto, queda totalmente prohibido, entre otras cosas, hacer cambios sobre el uso de suelo (*Diario Oficial de la Federación*, 2021:177-178). A pesar de esto, se ha registrado que grupos inmobiliarios están buscando la forma de implementar estrategias legales en aras de anular este decreto presidencial para reactivar la posibilidad de construir en esta zona (Astrolabio, 2024), en especial la empresa denominada “Espacios en el Horizonte”, que desde 2019 ha intentado generar un proyecto inmobiliario denominado “Las Cañadas”.

¹ Maestra en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México.

Lo anterior no es más que una forma de ejemplificar los diferentes conflictos que se han dado durante más de tres décadas en torno a la toma de decisión sobre la producción de esta sionaturaleza (Domene, 2006), los cuales han involucrado diversos actores, intereses y demandas. Por ello, el objetivo central de este artículo será analizar la movilización que se ha dado por la defensa de la Sierra de San Miguelito, en SLP, desde 2018 hasta 2024, poniendo especial énfasis en la dimensión espacial del conflicto. Para ello, se pondrá en diálogo las propuestas analíticas de la ecología política (Robbins, 2012; Domene, 2006) y las teorías de movimientos sociales, en específico dos dimensiones de la propuesta de los espacios de contienda: los “significados de lugares y la reclamación espacial” (Tilly, 2000; Martin y Miller, 2003; Sewell, 2001).

La estructura narrativa de este artículo será la siguiente. En un primer momento se plantea una revisión teórica en torno a las teorías señaladas, para plasmar los puntos de encuentro que serán de utilidad en el análisis. Una vez desarrollado este acápite, en un segundo momento se plasma una caracterización del caso de movilización por la protección de la Sierra de San Miguelito, a partir de: la importancia y centralidad de este territorio para la ciudad y el estado de San Luis Potosí, el origen y desarrollo de la movilización, los actores que hacen parte del conflicto y las escalas en las que se ubican. A la par de estos apartados se realiza el análisis desde la mirada teórica de la ecología política y de la propuesta espacializada de la movilización social. Para esto, se retoman fuentes primarias, conformadas por diez entrevistas semiestructuradas realizadas entre 2018 y 2019, y finales de 2024. Tras esto, se plantean unas reflexiones finales.

Miradas teóricas: puntos de encuentro entre la ecología política y los espacios de contienda

En este acápite se desarrollarán los conceptos centrales que se retomarán en el análisis desde la mirada de la ecología política como un marco más estructural, y los espacios de contienda como una lectura que permita hablar desde la agencia de la movilización social. Ambas miradas son necesarias para estudiar este conflicto en el que lo que está en juego no sólo es la protección del medio ambiente, sino la propia producción de la sionaturaleza, en especial poniendo énfasis en las diferentes escalas que lo componen. A continuación, se desarrollará de forma individual cada uno de estos marcos y se hará una síntesis de los puntos de encuentro entre ambas miradas teóricas.

Ecología política

La propuesta de la ecología política surgió como una mirada crítica a aquello que Robbins (2012) llama una “ecología apolítica”, la cual suele dominar al interior de las conversaciones globales sobre el medio ambiente, en las que sólo se brindan explicaciones centradas en cuestiones como la escasez y la modernización (2012:14).

Esta teoría busca dar cuenta de “las interrelaciones locales-nacionales-globales articuladas a los procesos de apropiación territorial y ambiental, y de su interacción con los movimientos sociales, con lo que [se evidencian] las desigualdades ambientales, sociales, políticas y territoriales” (Ulloa, 2020:75). Al mismo tiempo, se centra en el modo en que estos procesos determinan cómo son explotados los recursos naturales, a partir de “estructuras de organización de las relaciones de poder y su expresión social e institucional” (Domene, 2006:169-170). Por ello, la ecología política surge como un campo que intenta “desentrañar las fuerzas políticas que actúan en el acceso, la gestión y la transformación ambientales”, para romper con la ficción de “la imagen de un mundo donde lo humano y lo no humano está desconectado” (2012:3).

Asimismo, dentro de este planteamiento hay una apuesta política que se caracteriza por resaltar la injusticia ambiental y la sobreexplotación de recursos, en la que se pone en el centro de la discusión del cambio ambiental a los procesos sociales y políticos en diferentes escalas, así como a las relaciones sociales de producción y la distribución de poderes (Calderón, 2013:562). Es por esto por lo que este enfoque busca reconocer cuáles son los principales actores que se encuentran detrás de una toma de decisión que incide sobre la producción territorial en entornos urbanos y, por tanto, en el impacto que esto tendrá en cuestiones ambientales (Domene, 2006).

Hay dos conceptos que son clave retomar desde este enfoque. Por un lado, el concepto de “sionaturalezas producidas”, que surge de cuestionamientos que giran en torno a qué es la naturaleza, ya que su definición no es algo neutral y, por tanto, tampoco lo es el cómo sirven dichas definiciones a diferentes actores (Domene, 2006). Esto se observa en cómo se interviene en la materialidad del territorio, pero también en las valoraciones y visiones que se tienen de la naturaleza misma. Además, este concepto abona a la ruptura del dualismo entre naturaleza y sociedad, reconociendo a la urbanización como “un proceso que está en el origen de muchos de los impactos ambientales”, en donde además “los problemas socioambientales se experimentan más profundamente” (Domene, 2006:172).

Por otro lado, otro concepto central que se aplica para “entender mejor, no sólo las diferentes escalas en las

que un problema socio-territorial se desarrolla, sino también las redes de actores que participan en cada una de estas” (Calderón, 2013:56), es el de “cadena de explicación”. Lo anterior es de gran relevancia en este enfoque, ya que permite ubicar los problemas ambientales locales y regionales en contextos más amplios, para así identificar las variables políticas y las posibilidades de generar transformaciones sociales (Blaikie y Brookfield, 1987, citados en Robbins, 2012).

Espacios de contienda

La propuesta conceptual de los espacios de contienda surge con el objetivo de mirar el poder explicativo que tiene la dimensión espacial al momento de preguntarse por qué la gente decide movilizarse (Tilly, 2000; Sewell, 2001; Martin y Miller, 2003). Dicha propuesta retoma elementos de la geografía crítica para complementar la lectura de la “contienda política”. Ésta es definida como una lucha entre diferentes grupos de personas que buscan decidir sobre la prevalencia de un programa político (Tilly y Tarrow, 2015), y debe ser episódica, pública y colectiva (McAdam, Tarrow y Tilly, 2005:5; Tilly y Tarrow, 2015:8).

Asimismo, según señalan Tilly y Tarrow (2015), la contienda política implica la presencia de diversos actores, los cuales clasifican en dos grupos: “los sujetos”, que son aquellos que realizan un reclamo o buscan externalizar ciertas demandas (en donde se ubican las acciones colectivas o los movimiento sociales), y “los objetos”, quienes reciben las “demandas” (las diferentes escalas de gobierno), y/o aquellos cuyos intereses resultarían afectados de ser cumplidas las demandas de los sujetos (Tilly y Tarrow, 2015:8).

Lo anterior es lo que da los cimientos para la propuesta conceptual de los “espacios de contienda”, la cual resalta cinco dimensiones para poder estudiar la movilización social desde una propuesta espacializada: la geografía de la vigilancia, los espacios seguros, el control de lugares, la reclamación espacial y los significados de lugares. Para efectos de este artículo serán retomadas estas dos últimas dimensiones.

La primera dimensión, los “significados de lugares”, hace referencia a las restricciones del ambiente en el que toma lugar la contienda y los significantes en la producción de nuevas estructuras y relaciones espaciales (Sewell, 2001). Aquí el concepto de “lugar” es clave, ya que define: en dónde se sitúa la vida diaria y cómo se forma a través de flujos de signos y significados que interactúan y se negocian en ubicaciones específicas (Martin y Miller, 2003:147); cómo es la forma en la que son producidos y cuáles son los diferentes significados culturales y políticos

que tienen, tanto para quienes los habitan como para quienes son ajenos a ellos (Sewell, 2001:57); y cómo se forman, reproducen y limitan las identidades sociales, reconociendo que los lugares están empapados de significados, pero también de poder (Leitner, Sheppard y Sziarto, 2008:161-162). De ahí que los movimientos sociales busquen producir nuevos espacios a partir de estrategias que subvierten y resignifican el poder mismo.

Desde la segunda dimensión, la “reclamación espacial”, se pone énfasis en aquellos eventos contenciosos en los que los sujetos exponen sus demandas, los cuales impactan de forma transgresiva en el cambio de ubicaciones, actividades y configuraciones espaciales de las personas (Tilly, 2000:146). Esto se traduce en cómo las movilizaciones sociales recurren a diferentes “escalas” geográficas (locales, estatales, nacionales y transnacionales), ya que hay lugares específicos que albergan una gran variedad de relaciones políticas y sociales (Martin y Miller, 2003:148). En esta dimensión se incluyen aquellos eventos que tienden a interferir o interrumpir ciertas rutinas espaciales y tienen un papel central para ejercer presión en el cumplimiento de las demandas. Ejemplos de esto serían las manifestaciones, protestas, los *performances* y tomas del espacio público, las demostraciones, sentadas, reuniones en masa, entre otras (Tilly, 2000:146-147).

Puntos de encuentro

Conjuntar la propuesta de la ecología política y de los espacios de contienda permite realizar un análisis más integral del caso, en tanto que se observa la relación que existe entre la sacionaturaleza producida, el conflicto socioambiental, la toma de decisión sobre la planificación del espacio urbano y la forma en la que una movilización social en defensa del medio ambiente recurre a diferentes escalas para hacer llegar sus demandas.

Ambos marcos teóricos convergen en comprender al territorio como un espacio de disputa, en el que éste no es sólo un escenario, sino que es precisamente la producción de la sacionaturaleza lo que está en juego. De este modo, la lucha gira en torno al poder de toma decisión de esta producción en términos materiales, pero también en términos simbólicos. Por ello, la lectura del conflicto desde estos marcos se encuentra permeada de diferentes visiones de la naturaleza, lo cual a su vez se nutre de los significados de lugares. Al mismo tiempo, esto da forma a las demandas de los sujetos y a los intereses de los objetos.

En cuanto al análisis de los actores que hacen parte de este conflicto y de las diversas escalas en las que puede analizarse este caso, las cadenas de explicación permiten mirar de forma estructural cuál es la responsabilidad y el

actuar de las escalas gubernamentales que hacen parte de un problema socioterritorial. A su vez, la perspectiva que brinda la dimensión de la reclamación espacial permite reconocer cómo un movimiento social interactúa “con”, y recurre “a” dichas escalas. Esto resulta útil para la identificación de aliados y simpatizantes, pero también para el reconocimiento y aprovechamiento de oportunidades y voluntades políticas.

A continuación, se ahondará en el caso de la Sierra de San Miguelito desde el conflicto ambiental, la movilización y los actores que conforman esta contienda política. Asimismo, en las siguientes secciones se integrará el análisis.

El caso de la Sierra de San Miguelito

La Sierra de San Miguelito es una socionaturaleza que, como se ha mencionado, abarca los municipios de Villa de Reyes, Villa de Arriaga, Mexquitic de Carmona y SLP, y en este último se encuentra ubicada en la zona surponiente de la ciudad. Esta es un área natural, cuya protección y resguardo resulta esencial en términos ambientales, políticos y sociales. A lo largo del tiempo, la delimitación del polígono que abarca la sierra se ha encontrado en discusión, pero tras la Declaración de ANP, en 2021, se definió que éste abarcaría una superficie de 111,160.44 hectáreas (Conanp, 2024).² En el mapa 1 se observa dicha delimitación.

Empezando por el tema ambiental, la sierra proporciona una amplitud de servicios, entre los cuales destaca la captación y abastecimiento de recursos hídricos que son aprovechados por la ciudad de SLP (Semarnat, 2022:10), que además experimenta una seria escasez de agua. Por ello, se ha documentado que la autorización de proyectos de urbanización en esa zona afecta seriamente el proceso hidrológico, lo cual deviene en problemáticas como inundaciones inminentes, ligadas directamente al desarrollo urbano de la ciudad (Moreno, 2016:128).

Asimismo, este territorio provee a la ciudad de SLP de servicios ecosistémicos, como la purificación del aire y la captación de carbono; alberga un reservorio biocultural y actualmente también es considerada una zona de esparcimiento (Nájera, 2019). A esto se le suma que la sierra es el hogar de especies de flora y fauna que se encuentran catalogadas como endémicas o bajo alguna categoría de protección (Semarnat, 2022; Nájera, Montenegro y Olvera, 2020).

² Para conocer más sobre la disputa que se ha dado para la delimitación del polígono que conforma el ANP de la Sierra de San Miguelito, véase el capítulo cuarto de la tesis “Los espacios de contienda en la lucha contra proyectos inmobiliarios: el caso de San Juan de Guadalupe y anexos, y la Sierra de San Miguelito, en San Luis Potosí”, en: https://flacso.repositorioinstitucional.mx/jspui/bitstream/1026/248/1/Zarate_A.pdf

En términos políticos y sociales, este territorio es importante porque una parte de la sierra se traslapa con tierras que cuentan con regímenes sociales de la tierra comunales o ejidales, entre los que destaca la comunidad de San Juan de Guadalupe y sus anexos, Tierra Blanca y San Miguelito, por la contigüidad que tiene con la zona urbanizada de la ciudad de SLP. Esto sin duda complejiza la protección de esta zona, ya que se ha registrado cómo la planeación urbana de SLP, especialmente desde 1993 con la formulación del Plan Centro Estratégico de San Luis, Soledad de Graciano Sánchez y municipios conurbados (Moreno, 2016), ha apoyado el inicio “del proceso de mercado de tierras y su cambio de propiedad social a propiedad privada, beneficiando principalmente a las empresas inmobiliarias” (Hernández, 2015:130).

Las faldas de la Sierra de San Miguelito han sido una zona de interés para los empresarios inmobiliarios desde hace un par de décadas. Entre estos empresarios resaltan los nombres del fallecido Vicente Rangel y Carlos López Medina (el Chato López), quienes fueron los “responsables de la construcción de dos de los primeros fraccionamientos cerrados ubicados sobre las faldas de la Sierra de San Miguelito” (Ortíz, 2015:28). En la actualidad, el segundo empresario sigue encabezando proyectos de intervención inmobiliaria en esta zona, especialmente el proyecto “Las Cañadas”. Dicho proyecto pretende ubicarse en el área de recarga más importante de los acuíferos que abastecen la ciudad, y fue una de las principales razones por las que comenzaron las movilizaciones por parte de “Guardianes de la Sierra” (Guardianes) y sus aliados para, no sólo frenar la implementación de este proyecto, sino también lograr el decreto de ANP.

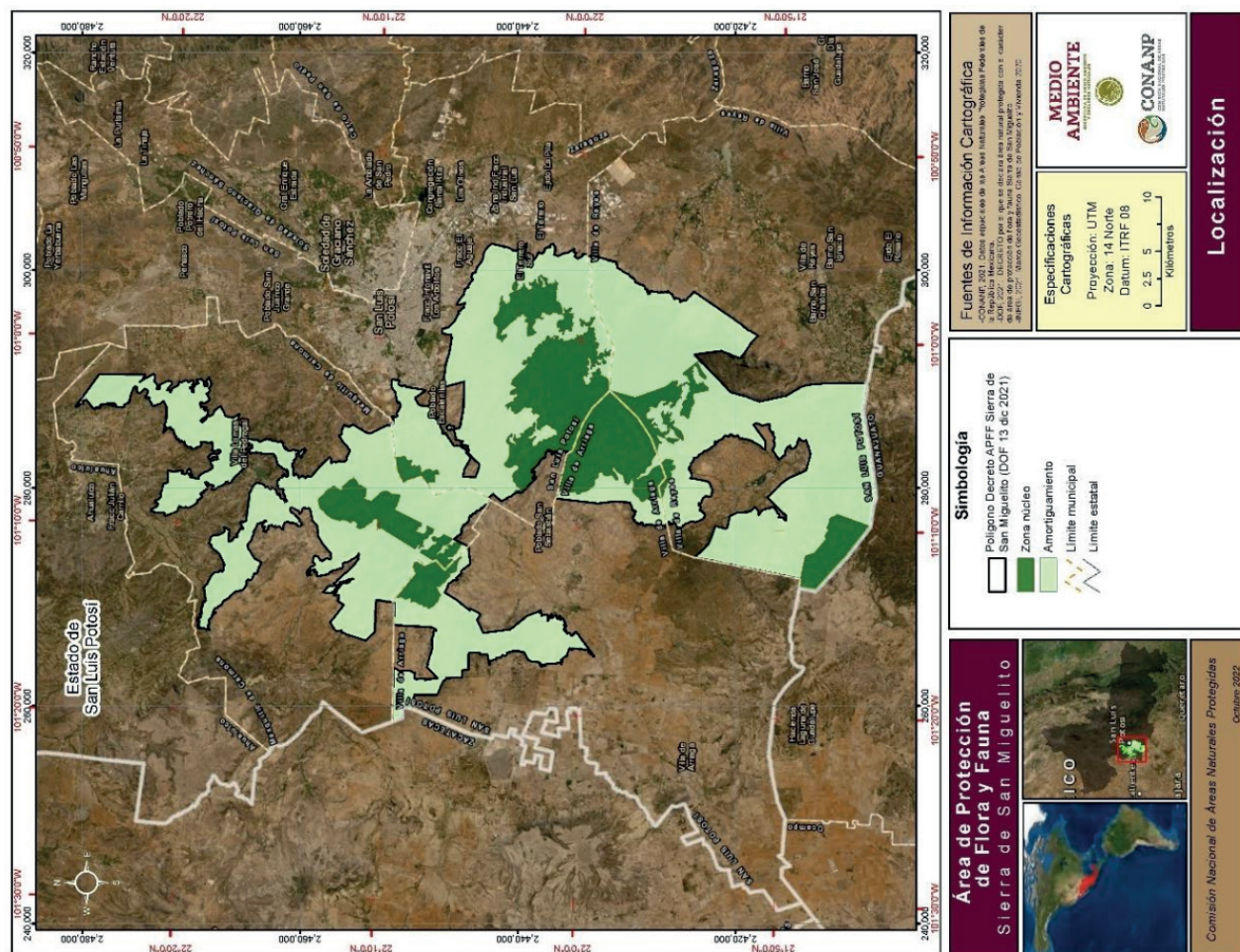
Una vez plasmado lo anterior, en los siguientes tres acápites se harán explícitos los actores que hacen parte de este conflicto, ubicando los sujetos, los objetos y las demandas. También se plasmará la disputa que existe en torno a las visiones de la naturaleza y el alcance de la dimensión espacial en la movilización social. A la par de esto se retomarán elementos de las entrevistas realizadas en el periodo desde 2018 hasta 2019, y de diciembre de 2024.

Sujetos, objetos y demandas

Reconocer a los actores³ de una contienda política es esencial, no sólo para poder diferenciar entre sujetos y objetos (Tilly y Tarrow, 2015), sino también para lograr

³ Al ser un conflicto tan longevo, nombrar a todos los actores que hacen parte de él resulta una tarea importante, más imposible en un espacio cuya cantidad de palabras es limitada. Por ello, se mencionan los actores de mayor visibilidad y relevancia, sin desconocer que es un análisis parcial en el que haría falta integrar muchos otros elementos.

Mapa I
Delimitación del área de flora y fauna de la Sierra de San Miguelito



Fuente: Programa de Manejo Área de Protección de Flora y Fauna. Sierra de San Miguelito (Conanp, 2024:10).

establecer una cadena de explicación (Calderón, 2013) que permita entretener la toma de decisión desde las diferentes escalas geográficas. En especial cuando lo que se encuentra en juego es la producción de la socionaturaleza misma.

Retomando a Tilly y Tarrow (2015), por parte de los “sujetos” ubicamos a aquellos que realizan las demandas, principalmente las y los comuneros que se oponen a la venta de las tierras, de la mano del movimiento de Guardianes, quienes han buscado posicionar la demanda central de protección como un interés de la comunidad, pero también como una problemática de interés público. A estos se le suman los adherentes conscientes y beneficiarios potenciales (McCarthy y Mayer, 1977), entre los que se encuentran los aliados de otros movimientos como el Fren-

te Amplio Opositor a Minera San Xavier (FAO), estudiantes, académicos/as, ambientalistas, vecinas/os y habitantes de la ciudad de SLP. Por último, el movimiento cuenta con aliados influyentes (Tarrow, 1999), especialmente dentro del periodismo, como son los casos de Julio Hernández, “Astillero” y de Hernán Gómez Bruera a nivel nacional, y del portal digital de *Astrolabio* a nivel local.

Por otra parte, cuando hablamos de los “objetos” es necesario hacer un reconocimiento y una división de aquellos actores definidos como quienes reciben las demandas y/o aquellos cuyos intereses resultarían afectados de ser cumplidas las demandas de los sujetos (Tilly y Tarrow, 2015:8). En este caso, ubicamos dos grupos importantes de actores en los objetos, cuyos intereses y poder de acción son diferentes entre ellos.

Por un lado, ubicamos a las tres escalas de gobierno como aquellos que reciben y deben atender las demandas, pero también como aquellas cuyos intereses resultarían afectados de ser cumplidas éstas, en especial dentro de la escala municipal y estatal. Como el periodo de movilización abarcado en este artículo comienza en 2018, la escala federal coincide con el periodo reconocido como “la Cuarta Transformación” del presidente Andrés Manuel López Obrador. La escala estatal se ubica en los gobiernos de Juan Manuel Carreras (por el Partido Revolucionario Institucional, desde 2015 hasta 2021) y Ricardo Gallardo (por el Partido Verde Ecologista de México, desde 2021). Por último, en la escala municipal se encuentran Xavier Nava Palacios (por el Partido Acción Nacional, desde 2018 hasta 2021) y Enrique Galindo Ceballos (por el Partido Acción Nacional, de 2021 a 2027).

Por otro lado, dentro de los actores clasificados como “objetos” cuyos intereses resultarían afectados de ser cumplidas las demandas de los sujetos, ubicamos a las empresas inmobiliarias. En ellas se ubica a las empresas: Espacios en el Horizonte S.A. de C.V., encabezada por Alejandro Tamayo, e Inmobiliaria Cañada de Lobo, encabezada por Carlos “El Chato” López (Zárate, 2020). En el cuadro I se puede observar esta división de actores de forma esquematizada.

En este punto, una pregunta esencial es: ¿qué papel han tenido las diferentes escalas gubernamentales para brindar oportunidades o poner obstáculos a la movilización por la defensa de la Sierra de San Miguelito? Esta respuesta puede dividirse en dos partes. La primera tiene que ver con la forma en la que en cada una de las escalas geográficas se manifiestan y materializan sus intereses, lo cual se puede reconocer a partir de las cadenas de explicación y la toma de decisión sobre este territorio, mientras que la segunda refiere al modo en que el movimiento se relaciona con dichas escalas desde la reclamación espacial para

exponer sus demandas. Ambos papeles pueden verse más explícitamente si se ahonda en las diferentes visiones de naturaleza que tienen los actores y, por tanto, la forma en la que esto favorece o no la protección de esta zona.

Una disputa por la producción de la socrionaturaleza

Al ser la producción de la socrionaturaleza de la Sierra de San Miguelito lo que se encuentra en juego en esta contienda política, es necesario reconocer cuáles son las visiones de naturaleza que se tienen por parte de los “sujetos” y los “objetos”, para entender los significados de lugares, de la mano del impacto que éstos tienen en la toma de decisión de las diferentes escalas de gobierno.

A partir de diez entrevistas semiestructuradas realizadas a comuneros y activistas que integran la defensa de la sierra, se encontró que la visión de la naturaleza que tienen está ligada a los diferentes significados de lugares que le atribuyen. Esto, a su vez, permite dar cuenta de las motivaciones que tienen las personas para decidir movilizarse, ligadas a la dimensión espacial.

En este caso de movilización, la Sierra de San Miguelito representa un “lugar” que contiene significados políticos y culturales (Sewell, 2001), ligados a espacios de vida cotidiana que dan identidad a las personas que habitan o transitan por la ciudad de SLP. Entre los actores que hacen parte de los sujetos hay una heterogeneidad importante, que impacta al momento de enunciar las demandas. Entre ellas, se encontró que los sujetos significan este lugar a partir de demandas como: evitar el cambio de uso de suelo, evitar una mayor escasez de agua en la ciudad, evitar seguir abonando a procesos de segregación urbana, proteger el patrimonio cultural y paisajístico, y proteger la riqueza ecológica de esta socrionaturaleza. Todas estas de-

Cuadro I Actores en la contienda política			
Contienda política	Sujetos	Comuneros Guardianes de la Sierra de San Miguelito Vecinas/os y aliados de otros movimientos Estudiantes, académicos/as, periodistas, ambientalistas	Quienes realizan las demandas
	Objetos	Escala federal Escala estatal Escala municipal	Quienes reciben las demandas. Cuyos intereses resultarían afectados de ser cumplidas las demandas
		Empresas inmobiliarias	Cuyos intereses resultarían afectados de ser cumplidas las demandas

Fuente: Elaboración propia.

mandas terminan conjuntándose en una sola: la protección de la Sierra (véase figura 1).

Estos significados son totalmente opuestos a la forma en la que los empresarios inmobiliarios significan la zona de interés de la Sierra de San Miguelito. Un ejemplo de esto se encuentra en las declaraciones realizadas por el empresario Carlos López Medina, quien, al presentar su proyecto en 2019, durante un taller de planeación estratégica, organizado por el Instituto Municipal de Planeación de San Luis Potosí (Implan), mostró una visión de la naturaleza en la que señalaba que “el terreno es absolutamente árido, no hay absolutamente nada. No sirve ni para meter vacas ahí ni sembrar nopales” (Implan, 2019). Eso es contrastante, ya que se ha señalado constantemente que esta sierra se caracteriza por una riqueza biológica en flora y fauna, entre las cuales se encuentran 55 especies que tienen alguna categoría de protección y 285 catalogadas como endémicas (Semarnat, 2022:11).

La movilización por la protección de la Sierra de San Miguelito

Desde la dimensión de la reclamación espacial se busca mostrar cómo los movimientos sociales eligen lugares y escalas que tienen significado e importancia simbólica, por lo que desempeñan un papel central para generar la presión necesaria que les permita posicionar sus demandas (Tilly, 2000). En el caso específico de la movilización por

la protección de la sierra, han recurrido a tres estrategias clave en este ámbito: 1) la presencia en el espacio público, difundiendo información sobre el conflicto y recaudando firmas para darle fuerza a las demandas; 2) la divulgación por redes sociales de la importancia de la sierra y la necesidad de protegerla (Zárate, 2020); y 3) el no sólo quedarse en la escala municipal, sino también recurrir a las escalas estatal y federal, de las cuales esta última resultó un acierto y un elemento central para el cumplimiento de la demanda principal.

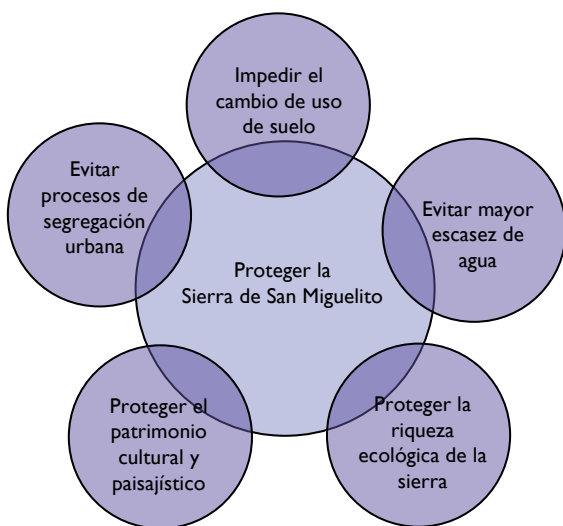
Esto se debió a que el movimiento logró tejer alianzas y generar escenarios de oportunidades políticas con la escala federal, lo cual devino en la toma de decisiones favorables para la protección de la sierra. Trazando un breve recorrido, ya existía una relación previa entre el equipo de AMLO y algunos integrantes del Frente Amplio Opositor a Minera San Xavier (FAO), que luchaban por la protección del Cerro de San Pedro, en SLP. Esta alianza previa fue fundamental, ya que algunos integrantes del FAO actualmente son parte de “Guardianes de la Sierra de San Miguelito”.

En otros eventos, en mayo de 2019, AMLO visitó la capital de SLP y realizó una de sus conocidas consultas a mano alzada, en la que preguntó a las personas que asistieron si estaban de acuerdo con declarar a la Sierra de San Miguelito una zona protegida (ADN40, 2019). En esta visita el movimiento logró que el entonces presidente firmara un documento en el que se le exigía al presidente municipal de ese momento, Xavier Nava, que se comprometiera con la protección de este territorio.

El año 2021 fue clave en la interacción entre el movimiento y sus aliados, y el Gobierno federal. Cabe recordar que, en este año, el periodista Julio “Astillero” fue señalado por AMLO en una de sus “mañaneras”, por una investigación en la que denunciaba que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) estaba generando condiciones para desproteger 1,805 hectáreas de la Sierra de San Miguelito, lo cual permitiría la construcción de fraccionamientos particulares (Aristegui Noticias, 2021). A partir de que acudió a este espacio para ejercer su derecho de réplica y mostrar las fuentes y pruebas de la información con la que contaba, el tema de la protección de la Sierra de San Miguelito ocupó los medios nacionales, lo cual fue de suma importancia para ejercer presión y lograr la obtención del decreto presidencial de protección que se dio en diciembre de ese mismo año.⁴

⁴ Actualmente Julio “Astillero” sigue siendo un aliado influyente central del movimiento. En sus trabajos más recientes se encuentra el documental “SLP: continúa defensa de Sierra de San Miguelito, ante inmobiliarias e industriales”. Véase la siguiente liga para su consulta: <https://www.youtube.com/watch?v=0SebM8k7U8I>

Figura 1
Significados de lugares de los sujetos



Fuente: Elaboración propia a partir de información recopilada en las entrevistas.

Sin embargo, la fuerza del decreto presidencial no ha sido una medida suficiente, porque en las escalas estatal y municipal los intereses van por el lado contrario a la protección de la sierra. En la escala estatal hay un claro ejemplo de esto, cuando el exgobernador Juan Manuel Carreras firmó en 2018 una declaración de ANP en la sierra que abarcaba únicamente 12,613.47 hectáreas (Implan, 2020), y dejaba por fuera la zona de interés para los grupos inmobiliarios. Esto es sorprendente si se compara con las 111,160.44 hectáreas que abarcan actualmente el decreto de ANP (Semarnat, 2022). En cuanto al actual gobernador, Ricardo Gallardo, al ser del Partido Verde, aliado del Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), ha mantenido la línea discursiva de protección de la sierra, coordinando acciones con la secretaria de Semarnat, María Luisa Albores, y con la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp), para comenzar a implementar proyectos y programas que abonen al cuidado de esta ANP (Gobierno de México, 2022). Sin embargo, este discurso no se ha materializado en acciones concretas que muestren una intención de protección.

En la escala local se observó todo lo opuesto a la escala federal, ya que desde 2019 se fueron creando condiciones para favorecer a los empresarios inmobiliarios y abonar a la desprotección de la sierra y la venta de tierras. Entre éstas, resuena cómo el expresidente municipal, Xavier Nava Palacios, “impulsó la aprobación de los nuevos programas municipales de Ordenamiento Territorial y de Desarrollo Urbano del Centro de Población de San Luis Potosí, ambos diseñados para entregar la Sierra de San Miguelito, con todo y la histórica Cañada del Lobo, a un grupo de empresarios inmobiliarios” (Ruiz, 2020). Esto hace referencia al proceso de consulta dirigido por el Implan en 2020 para decidir sobre el Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de San Luis Potosí 2020-2050, y el Programa Municipal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano 2020-2050. Sin embargo, esta consulta fue fuertemente criticada por la sociedad civil debido a que el proceso no era claro, la información por discutir era de alta tecnicidad y la forma de acceder a ella era difícil, por lo que entender los polígonos que se buscaban intervenir para modificar su uso de suelo de parte de la sierra no era tan claro (Zárate, 2020). Todo lo anterior permite entender cómo se fueron entramando las diversas acciones para observar las cadenas de explicación que muestran cómo se ha ido generando la desprotección de este territorio, y cómo se ha luchado por volver a crear condiciones de protección.

Actualmente el movimiento y las escalas gubernamentales se enfrentan a las empresas inmobiliarias que buscan anular el decreto presidencial “a través de acuerdos con jueces de distrito para reactivar su proyecto de urbaniza-

ción en la zona” (Astrolabio, 2024). Según apunta Carlos Covarrubias (entrevista diciembre 2024), encargado del litigio estratégico del movimiento, “ya que se han registrado aproximadamente 34 litigios en los que diversos núcleos de población se ampararon en contra del decreto”.

Reflexiones finales

El análisis de la movilización por la protección de la Sierra de San Miguelito muestra cómo los marcos de la ecología política y los espacios de contienda permiten comprender la complejidad de los conflictos socioambientales. Desde la ecología política, se destaca la producción de sionaturalezas como un proceso profundamente político, donde las cadenas de explicación develan las desigualdades estructurales y las tomas de decisiones que condicionan el acceso, uso y transformación del espacio. Por su parte, los espacios de contienda resaltan la dimensión espacial de la movilización social, en la que actores heterogéneos articulan demandas y estrategias en diferentes escalas para proteger significados culturales, políticos y ecológicos de un territorio.

Empíricamente, este caso pone en evidencia la discordancia de intereses entre las escalas de gobierno y los actores involucrados. Mientras que la escala federal desempeñó un papel clave en la emisión del decreto presidencial de protección, las escalas estatal y municipal han favorecido los intereses inmobiliarios, poniendo en riesgo la conservación del territorio. Los actores sociales, liderados por comuneros y el movimiento “Guardianes de la Sierra”, lograron articular alianzas estratégicas y aprovechar oportunidades políticas en la escala federal, mostrando cómo la movilización puede influir en decisiones favorables para abonar a procesos de justicia ambiental. A pesar de esto, esta lucha no ha terminado, por lo que queda pendiente seguir la pista de cómo se relacionará el movimiento con los actores que encabezan las tres escalas gubernamentales actuales. En especial, hay que poner atención en si el segundo piso de la Cuarta Transformación le dará continuidad a la protección de la Sierra de San Miguelito, y a qué estrategias seguirá recurriendo el movimiento para visibilizar sus demandas.

En este sentido, es importante mantener vigilancia sobre las acciones de las tres escalas de gobierno, principalmente en lo local, ya que se prevén diversos escenarios. Sin duda, lo que se ha planteado en este artículo apunta a la necesidad de seguir generando condiciones que permitan la protección de la Sierra de San Miguelito, por todo aquello que se recopiló a partir de las demandas del movimiento y por el valor ecológico, político, social y cultural que tiene este territorio. Pero también porque el

futuro hídrico de la ciudad de San Luis Potosí depende en gran parte del área de recarga que se encuentra ubicada en las faldas de la sierra. Ya se ha dado cuenta en diversas ocasiones de las consecuencias que ha tenido el urbanizar hacia esa zona de la ciudad, en especial cuando se habla de la escasez de agua versus la incapacidad que ha habido para controlar inundaciones provocadas por las lluvias, las cuales se han intensificado a partir del crecimiento urbano del surponiente de la ciudad.

Finalmente, la lucha por la Sierra de San Miguelito plantea, desde la defensa ambiental, una resistencia frente a la mercantilización del territorio. Esta movilización permite poner al centro los significados de lugar, los cuales se oponen a las narrativas de especulación. Asimismo, reivindica una visión de la naturaleza que integra intereses colectivos y públicos, así como preocupaciones por el futuro y la sustentabilidad de este territorio, pero también de la ciudad de San Luis Potosí y los municipios aledaños. Este caso evidencia la relevancia de entender las dinámicas locales en el marco de procesos más amplios de transformación socioambiental, y de reconocer las luchas por la justicia ambiental como espacios de construcción de nuevos horizontes políticos y ecológicos.

Referencias

- ADN40. (24 de mayo de 2019). "Piden a AMLO que sierra San Miguelito sea declarada zona protegida". Obtenido de <https://www.adn40.mx/noticia/poder/notas/2019-05-24-19-43/piden-a-amlo-que-sierra-san-miguelito-sea-declarada-zona-protegida>
- Aristegui Noticias. (28 de julio de 2021). "Tras réplica de 'Astillero' en la mañanera, afirma AMLO que no se afectará la Sierra de San Miguelito en SLP". Obtenido de <https://aristeginoticias.com/2807/mexico/tras-replica-de-astillero-en-la-mananera-afirma-amlo-que-no-se-afectara-la-sierra-de-san-miguelito-en-slp/>
- Astrolabio. (Noviembre de 2024). "No habrá cambio de uso de suelo para proyectos inmobiliarios en la Sierra de San Miguelito". Obtenido de https://www.astrolabio.com.mx/no-habra-cambio-de-uso-de-suelo-para-proyectos-inmobiliarios-en-la-sierra-de-san-miguelito/?fbclid=IwZXh0bgNhZW0CMTEAARITMwJO9s-nXFjqh-j8ELZ73eX4RnwwpSjbIX3oCrmvwSW-3TPmSsZDULMiA_aem_XttgN4coxldaEJFd3_KhIA
- Calderón, R. (2013). "Ecología política: hacia un mejor entendimiento de los problemas socioterritoriales". (Reseña al libro de Robbins, Paul, 2012). *Economía, Sociedad y Territorio*, 13(42), 561-569.
- Conanp. (2024). Programa de Manejo Área de Protección de Flora y Fauna. Sierra de San Miguelito. Semarnat.
- Diario Oficial de la Federación. (13 de diciembre de 2021). *DECRETO por el que se declara área natural protegida con el carácter de área de protección de flora y fauna, la zona conocida como Sierra de San Miguelito...* Obtenido de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5637992&fecha=13/12/2021&print=true
- Domene, E. (2006). "La ecología política urbana: una disciplina emergente para el análisis del cambio socioambiental en entornos ciudadanos". *Doc. Anál. Geogr.*, 167-178.
- Gobierno de México. (5 de junio de 2022). *Semarnat y Gobierno de SLP coordinan acciones para salvaguardar el ANP Sierra de San Miguelito*. Obtenido de <https://www.gob.mx/semarnat/prensa/semarnat-y-gobierno-de-slp-coordinan-acciones-para-salvaguardar-el-anp-sierra-de-san-miguelito?idiom=fr>
- Hernández, T. (2015). "Tensiones en la producción del territorio en el centro altiplano potosino. Narrativas territoriales comunitarias e irrupción inmobiliaria en la Comunidad de San Juan de Guadalupe y sus anexos Tierra Blanca y San Miguelito (CSJGyATBySM)". [Tesis de Doctorado]. Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.
- Implan. [@institutomunicipaldeplanea705]. (30 de agosto de 2019). *3er. Taller Planeación Estratégica*, parte 2 [Video]. YouTube. Obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=Zr51tgQr7xs>
- Implan. (2020). *Consulta Pública del Programa Municipal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano*. Obtenido de <http://sanluisimplan.gob.mx/consulta-publica-pmotdu/>
- Leitner, H., Sheppard, E. y Sziarto, K. (2008). "The Spatialities of Contentious Politics". *Transactions of the Institute of British Geographers* (33), 157-172.
- Martin, D. y Miller, B. (2003). "Space And Contentious Politics". *Mobilization: An International Quarterly*, 8(2), 143-156.
- McAdam, D., Tarrow, S. y Tilly, C. (2005). *Dinámicas de conciencia política*. Hacer Editorial.
- McCarthy, J. y Zald, M. (1977). "Resource Mobilization and Social Movements: A Partial Theory". *American Journal of Sociology*, 82(6), 1212-1242.
- Moreno, A. (2016). *Medio Ambiente Urbano, Sustentabilidad y Territorio en Ciudades Mexicanas. Volumen II. Sistemas Metropolitanos en Crisis*. San Luis Potosí: UASLP.
- Morett-Sánchez, C. y Cosío-Ruiz, C. (2017). "Panorama de los ejidos y comunidades agrarias en México". *Agricultura, sociedad y desarrollo*, 14(1), 125-152.
- Nájera, P. (2019). *Servicios ecosistémicos y valores socioeconómicos derivados de la conservación de la Sierra de San Miguelito*. San Luis Potosí: ASAAM.

- Nájera, P., Montenegro, I. y Olvera, F. (2020). “Área de Protección de Recursos Naturales de Sierra de San Miguelito (APRNSSM)”. *Propuesta ciudadana*. Obtenido de https://drive.google.com/file/d/1BrL_xYD6kzK-tRlivznhkyNk6eki0THYi/view?fbclid=IwAR25J1Id-JHxldjqw_ojYRhDFIwmFGiVcmki4TPTa9Y-vP-KMh9wUd2ltvLY
- Ortíz, M. (2015). *Nueva Tangamanga. “Urbanización rentable y consumo de la ciudad en el Valle de San Luis Potosí”*. [Tesis de Doctorado]. San Luis Potosí: El Colegio de San Luis, A. C.
- Peña, F. (2013). *La sed urbana. La ciudad como construcción hidráulica*. San Luis Potosí: El Colegio de San Luis, A. C.
- Robbins, P. (2012). *Political Ecology. Critical introductions to geography*. Wiley-Blackwell.
- Ruiz, J. C. (24 de diciembre de 2020). “La Sierra de San Miguelito no se toca”. Obtenido de *La Jornada*: <https://www.jornada.com.mx/2020/12/24/opinion/015a1pol>
- Semarnat. (2022). *Una realidad. La protección de la Sierra de San Miguelito*. Ciudad de México.
- Sewell, W. (2001). “Space in Contentious Politics”. En R. Aminzade, J. Goldstone, D. McAdam, W. Sewell, S. Tarrow y C. Tilly. *Silence and voice in the study of contentious politics*. Cambridge University Press.
- Tarrow, S. (1999). “Estado y oportunidades: la estructuración política de los”. En D. McAdam, McCarthy y Zald. *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*. España: Istmo.
- Tilly, C. (2000). “Spaces of contention”. *Mobilization: An International Journal*, 5(2), 135-159.
- Tilly, C. (2003). “Contention over space and place”. *Mobilization: An International Journal*, 8(2), 221-225.
- Tilly, C. y Tarrow, S. (2015). *Contentious Politics*. Paradigm Publishers.
- Ulloa, A. (2020). “Ecología Política Feminista Latinoamericana”. En A. De Luca, E. Fosado y M. Velázquez. *Feminismo socioambiental. Revitalizando el debate desde América Latina* (pp. 75-103). Cuernavaca: UNAM.
- Zárate, A. (2020). “Los espacios de contienda en la lucha contra proyectos inmobiliarios: el caso de San Juan de Guadalupe y anexos, y la Sierra de San Miguelito, en San Luis Potosí” (Tesis de Maestría en Ciencias Sociales). Ciudad de México.

La Convención Nacional Morenista: la rebelión del movimiento ante el partido político

Pablo Carlos Rojas Gómez¹

Aunque Morena se autodenominó como un partido-movimiento, luego de su arrasadora victoria electoral de 2018, atravesó por una reconfiguración interna que decantó en la marginación del componente movimientista y la entronización del partidista electoral. El surgimiento de la Convención Nacional Morenista (CNM), en ese sentido, además de ser un fenómeno inusual, significó también una rebelión del movimiento ante el partido con sus prácticas pragmáticas, tales como la repartición de candidaturas a “chapulines” provenientes del PRI y del PAN, la desconsideración de la opinión de las bases militantes o la violación de los principios y estatutos. A lo largo de este artículo se realiza un análisis sociohistórico acerca de las condiciones a partir de las cuales tuvo origen la CNM, en el marco de aquella disputa.

Palabras clave: Movimiento social, partido político, Morena, Convención Nacional Morenista

¹ Doctor en Estudios Latinoamericanos, licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública e investigador posdoctoral en el Programa Universitario de Estudios sobre Democracia, Justicia y Sociedad (PUEDJS-UNAM). Actualmente se encuentra adscrito a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, donde se desempeña como profesor de asignatura. Sus investigaciones abordan temáticas sobre el Estado, la democracia y los procesos políticos en México y América Latina. Su proyecto de investigación en curso se titula “El papel de Morena en la reorganización del régimen político en México”. Algunas de sus más recientes publicaciones son: “El origen de la democracia neoliberal en México” y “Fragilidades y consistencias en la hegemonía de los Estados neoliberales latinoamericanos. Representación política y cultura en el marco de los triunfos de los gobiernos de izquierda”. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2483-0554>. Correo electrónico: pablo.rojas@politicas.unam.mx.

Introducción

Los movimientos sociales suelen ubicarse en el plano del activismo, la lucha y la resistencia en el seno de la sociedad civil, teniendo como eje de articulación la protesta o demanda hacia el Estado, a quien se le exige resolución de ciertas problemáticas (Iglesias, septiembre-diciembre de 2016). Los movimientos, en ese rubro, se enmarcan en las tensiones de la relación Estado-sociedad civil porque exigen la resolución de demandas y necesidades, ya sea en materia institucional, económica o incluso también en términos de reconocimiento de derechos y perspectivas culturales, por ese motivo, el movimiento social “surge de luchas continuas contra el Estado, tienen una relación con la vida cotidiana y está condicionada por la represión estatal” (Auyero, 2002, p. 189).

Aunque es algo cotidiano encontrar movimientos sociales cuestionan-

do al Estado, no es común que los movimientos emerjan al interior de los partidos políticos, pues estos desempeñan un papel de mediadores en la relación Estado-sociedad civil (Zavaleta, 2009) buscando ser un vaso comunicante entre ambas esferas (Sartori, 2005). Por esa razón es singular e inusual el caso de la Convención Nacional Morenista (CNM), al ser un movimiento social que emergió al interior de Morena, el partido más reciente en el régimen político mexicano.

Partiendo del enfoque de Charles Tilly (1993) acerca de que los movimientos sociales son formas de acción colectiva articulados en torno a repertorios de protesta que se construyen frente a situaciones consideradas por sus integrantes como subjetivamente injustas, aquí se sostiene que la CNM emergió como un movimiento social que se propuso rutas y repertorios de presión para revertir las causas de su descontento. En ese

sentido, la CNM se dio a conocer en enero de 2022 y entre sus principales exigencias se encontraba la democratización de las decisiones internas, la “consolidación” del “partido-movimiento Morena”, el respeto a los principios y estatutos de Morena y el fin de la repartición de candidaturas sin el aval de las bases militantes (Convención Nacional Morenista, s./f.).

Sus demandas no se orientaron hacia el Estado, sino hacia la dirigencia de Morena, exigiendo que se retornara a los principios fundadores y que Mario Delgado dejara la presidencia del partido, por considerar que traicionaba a las bases al repartir candidaturas entre personajes provenientes del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y del Partido Acción Nacional (PAN), que, debido a su *modus operandi* de saltar de un partido a otro fueron nombrados como “chapulines”. También se reclamaba que se hicieran valer los mecanismos efectivos de elección interna, pues desde la perspectiva del movimiento, no se habían respetado los estatutos, ni tampoco se hacían valer los principios de “no robar”, “no mentir” y “no traicionar”. A partir de entonces y durante los meses posteriores, la CNM se convirtió en el principal contrapeso a la oligarquización de Morena (Castro, 2025).

Por otro lado, para sostener que la CNM surgió como un movimiento social con un contenido identitario común, aquí se recupera lo planteado por Alberto Melucci (2002), respecto a que el movimiento social conforma “un sistema de acción que asocia orientaciones y significados plurales”, pues al crear un lugar de encuentro entre actores descontentos les permite “definirse a sí mismos y a su campo de acción” en ese “estar juntos” (pp. 42-43). En ese sentido, la CNM estableció una acción colectiva para cumplir un conjunto de demandas orientadas a revertir ciertas medidas de la dirigencia de Morena, y, cuando los militantes hicieron evidente su desacuerdo, generaron una nueva identidad a partir de su indignación a través del rechazo y el reclamo. El proceso de encuentro entre distintos militantes les permitió encontrar otras personas que también tenían un desacuerdo similar al suyo. De esa forma, se aglutinó un elemento identitario con una concepción histórica y demandas comunes. Como lo señala Miguel Ángel Ramírez Zaragoza (2023),

la CNM es un verdadero movimiento al interior del partido-movimiento que constituye su primer gran cisma, una sacudida para recordarle que su misión es —según la militancia— ser y estar al lado del pueblo y siempre priorizar a la base, porque con ello no solo se mantiene como uno de los instrumentos centrales de la transformación, sino que lo hace conforme a los valores y principios que le dieron origen. Es un espacio para recordar que Morena es producto de una larga lucha, de múltiples luchas históricas.

El carácter histórico que reivindicaron las y los integrantes del CNM se dio a partir de identificarse con un pasado compartido de lucha ante el neoliberalismo y de exigencia para lograr cambios sustanciales en la política nacional. Cuando percibieron que se reproducían esquemas contrarios a sus principios, entonces se movilizaron para protestar y exigir una recuperación los objetivos del Movimiento Regeneración Nacional (Morena) en su origen.

La CNM recuperó un malestar previamente existente ante la ruta elegida por la dirigencia de Morena y estructuró su acción colectiva para expresar su desacuerdo y articular demandas que llevaran a replantear la conducción política tomada hasta ese momento. La movilización aglutinó a bases militantes, a dirigentes locales y a simpatizantes que coincidieron en exigir la recuperación de la lógica opositora a las prácticas antidemocráticas de la política prevaleciente en otros partidos políticos. Se intentó frenar la descomposición de los principios fundacionales y se demandó una actuación coherente con sus objetivos transformadores.

El objetivo del presente artículo es analizar el proceso por medio del cual surgió la Convención Nacional Morenista, buscando entender por qué se originó un movimiento social al interior de un partido político, teniendo como principal interlocutora a la dirigencia partidista. Para lograr el objetivo planteado se realizará un análisis socio-histórico de la emergencia de la CNM y de los cambios en la relación entre partido y movimiento al interior de Morena, utilizando material bibliográfico, hemerográfico y las mismas declaraciones públicas del movimiento. Finalmente se reflexionará acerca de los avances y las limitantes que enfrentó la CNM en términos de las reconfiguraciones del concepto de “partido-movimiento”.

La formación de Morena como partido-movimiento

Aunque oficialmente Morena se constituyó como partido político el 1 de agosto de 2024, realmente su origen se remontó al 20 de noviembre de 2012 cuando se formó como Asociación Civil (A. C.), bajo el nombre de Movimiento Regeneración Nacional (Morena). Su nacimiento en ese sentido fue contradictorio desde un inicio: por un lado, se conformó como una base electoral que aglutinó a las y los simpatizantes de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) en su intención de ser presidente del país, y por el otro, respondía a la necesidad de crear un movimiento social de carácter nacional (Quintanar, 2015) que pudiera oponerse a las políticas neoliberales.

El segundo rubro tuvo lugar luego de las elecciones presidenciales de 2006, cuando Andrés Manuel López Obrador llamó a conformar un movimiento social para oponerse a lo que consideraron un fraude electoral, por eso, durante varias semanas erigieron un plantón sobre avenida Reforma a modo de protesta (Tamayo, 2007). Las personas que se mantuvieron movilizadas en ese episodio también acudieron al llamado de López Obrador en 2008 para resistir la aprobación de la Reforma Energética de Felipe Calderón, cuyo contenido planteó abrir la industria petrolera a la inversión privada. En 2010, esos sectores también conformaron el movimiento No + Sangre, en protesta contra la supuesta guerra contra el narcotráfico de Calderón.

Posteriormente, en 2011, aquel sector social movilizado, que se ha nombrado como “Obradorismo” (Rojas, 2022) conformó la Asociación Civil Morena, que se hallaba al margen de los partidos políticos de la izquierda institucional —el Partido de la Revolución Democrática (PRD), el Partido del Trabajo (PT) y Convergencia—. De esa manera, el liderazgo de AMLO aglutinó a ciudadanos, que, aunque habían sido votantes del PRD, no necesariamente ejercían un papel militante ahí. A partir de 2006, esas personas se incorporaron a ese nuevo movimiento, inaugurando una renovación de militancias inmersas en el quehacer político-institucional.

El activismo de Morena fue importante para que López Obrador mantuviera fuerza política y volviera a ser el candidato presidencial en las elecciones de 2012. La campaña y la movilización la hizo esa nueva base social, que recorrió casas, caminó calles y generó un acercamiento cara a cara con la población, repartiendo el periódico *Regeneración* e intentando convencer al resto de la ciudadanía de votar por su candidato. La parte sustancial del recorrido territorial y de la estructura electoral de defensa del voto estuvo en manos de Morena más que en manos del PRD, que para ese entonces ya se encontraba controlado por la facción conocida como “Los Chuchos”, liderada por Jesús Ortega y Jesús Zambrano, adversarios internos de López Obrador.

Con la derrota electoral de 2012 y con el consiguiente triunfo de Enrique Peña Nieto, Los Chuchos optaron por sumarse al nuevo Pacto Por México (PPM) del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido Acción Nacional (PAN). Con esa acción, el PRD renunció a su tradicional historia de izquierda institucional e inició un viraje neoliberalizador, que culminó con el apoyo de ese partido a la Reforma Energética y a la Reforma Educativa, con clara orientación mercantilizadora.

López Obrador reaccionó renunciando al PRD y anunció que encabezaría la conformación de Morena como un nuevo partido político, acto siguiente, inició el proceso de

afiliación. Si la creación de Morena como asociación civil fue un intento por rebasar desde la movilización social a los partidos políticos tradicionales, empero, con el viraje neoliberal del PRD, se hizo necesario crear un nuevo partido político que mantuviera la línea de izquierda al interior del escenario partidista electoral.

En ese sentido, un elemento que sustentó la creación de Morena fue la necesidad política, ya que los sindicatos se mantenían subordinados y cooptados por el Estado, al mismo tiempo que otros movimientos sociales más a la izquierda se habían mantenido al margen del régimen de partidos, acotando su margen de incidencia a zonas locales o a demandas gremiales particulares. Así sucedió con el movimiento estudiantil de 1999, el movimiento Sin Maíz No Hay País, el movimiento por la reinstalación de los trabajadores electricistas del Sindicato Mexicano de Electricistas (SME) e incluso con el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), que asumió un repliegue táctico en ciertas zonas de Chiapas, dejando en claro su rechazo a la institucionalidad estatal.

Cuando llegó el momento de llevar a cabo las asambleas distritales requeridas por la ley para registrar un nuevo partido político, se abrió un espacio para debatir si los asistentes preferían que Morena se mantuviera como movimiento social o si se prefería que se convirtiera en un partido político. Ante los debates, algunos intelectuales afines propusieron eludir la dicotomía y convocaron a autodenominarse como “partido-movimiento”. La propuesta prosperó al punto de que en la Declaración de Principios de Morena se explicitó lo siguiente:

Morena es un partido-movimiento de izquierda inspirado en el humanismo mexicano, conformado por personas libres, surgido de movimientos sociales y populares históricos que la Cuarta Transformación de la vida pública toma como guías fundamentales para construir un México justo, democrático, igualitario, incluyente, pacífico, independiente y regido por las decisiones mayoritarias del pueblo soberano; no busca representar al pueblo, sino ser el pueblo organizado como protagonista central en el ejercicio del poder público y en la historia nacional (Instituto Nacional Electoral, s/f).

La idea del “partido-movimiento” se planteó como la intención de mantener la raíz movimentista del cual surgió Morena, sin embargo, a partir de su registro como partido político, comenzó un proceso que cada vez le acercó más al Estado, configurando un nuevo proyecto político que diluyó algunas de las posturas más radicales para convencer a los electores más centristas y conservadores. En suma, la llegada de Morena a la presidencia en 2018 acabó de cambiar el panorama y abrió un nuevo ciclo de reconfi-

guración que habría de decantar en la gestación de prácticas antidemocráticas y oligárquicas que provocaron la rebelión de las bases en el movimiento de la Convención Nacional Morenista.

La llegada al gobierno y el proceso de reconfiguración

Paradójicamente, el hecho de que Morena llegara a la presidencia de la República en 2018 y ocupara la mayoría simple en el Poder Legislativo, más que generar un fortalecimiento del partido, significó la gestación de múltiples tensiones que hubieron de decantar en una reconfiguración plagada de tensiones y conflictos internos. Aquel partido que había dado sus primeros pasos desde la oposición antineoliberal tuvo que enfrentarse al problema del poder del Estado. Lo primero que sucedió fue que López Obrador pidió licencia a su militancia, tal como lo explicó en una conferencia de prensa: “yo tengo licencia, permiso en mi partido, no estoy participando en el partido, tengo la encomienda de gobernar para todos los mexicanos y como distintivo del nuevo gobierno hemos establecido que no hay partido predilecto, preferido, ni sindicato” (López, 2019).

A partir de ese momento, la separación entre AMLO y Morena provocó que el partido comenzara un camino por diversas pugnas entre grupos, pues, al funcionar verticalmente y dependiendo del liderazgo de López Obrador, una vez que él se apartó de su militancia, se generó un gran vacío de poder. Faltó entonces quien tuviera la suficiente fuerza y legitimidad para tomar las decisiones internas y dirimir los conflictos entre grupos.

Cuando AMLO pidió licencia, lo sustituyó la secretaria general, Yeidckol Polevnsky, quien había acuñado su trayectoria desde el ámbito empresarial, particularmente desde la Cámara Nacional de la Industria de Transformación (Canacintra), de la cual llegó a ser presidenta en el año 2002 con 47% de los votos (*Proceso*, 4 de marzo de 2022). La sucesora de AMLO fue entonces una empresaria proveniente del sector industrial, que, lejos de procurar la creación de consensos, articuló una estrategia de confrontación y control. Lo que no contempló Polevnsky es que un partido no puede dirigirse igual que un gremio empresarial, además de que ella no poseía el mismo grado de legitimidad que AMLO.

La primera impugnación tuvo lugar cuando se intentó crear el nuevo Instituto Nacional de Formación Política (INFP), a cargo de Rafael Barajas “El Fisgón”, quien al poco tiempo entró en conflicto con Yeidckol Polevnsky, debido a que ella no aprobaba la asignación del presupuesto acordado (Jiménez, 2019a). La confrontación escaló cuan-

do el Comité Ejecutivo Nacional (CEN) de Morena emitió una convocatoria en agosto de 2019 para renovar las dirigencias estatales y nacionales del partido, estableciendo que, a más tardar, en noviembre de ese año debía haber una nueva presidencia ejecutiva. Sin dejar pasar la oportunidad, inmediatamente levantaron la mano la misma Yeidckol Polevnsky y Bertha Luján, entonces presidenta del Consejo Nacional (órgano legislativo interno). También se apuntaron Alejandro Rojas Díaz-Durán, afín al líder de los senadores, Ricardo Monreal y Mario Delgado, quien fungía como coordinador de la bancada morenista en la Cámara de Diputados cercano a Marcelo Ebrard, el secretario de Relaciones Exteriores del Gobierno federal (Badillo, 2019).

Sin embargo, el encono por la dirección del partido fue tal que, cuando comenzaron a desarrollarse las asambleas distritales para elegir a las y los consejeros que tendrían la tarea de determinar a los integrantes del Comité Ejecutivo Nacional (CEN), se presentaron hechos de violencia entre militantes y simpatizantes, provocando que se suspendieran las asambleas en 80 distritos federales (Jiménez, 2019b). Estos acontecimientos fueron aprovechados tanto por Mario Delgado como Alejandro Rojas y Yeidckol Polevnsky, quienes se pronunciaron por suspender el proceso (*Expansión Política*, 2019), ante lo cual, personas afines a ellos impugnaron ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) para exigir la suspensión definitiva.

Ante la postura de aquellos personajes, diversos militantes de Morena e integrantes del autoconvocado Foro Nacional de Militantes de Morena exigieron que el Tribunal Electoral dejara de entrometerse en los asuntos internos del partido y señalaron que tanto Polevnsky como Delgado y Rojas Díaz-Durán, estaban empeñados en desbarrancar la renovación de la dirigencia morenista (Padilla, 2019), por no tener la suficiente fuerza para llegar a la presidencia.

Aquel episodio se zanjó parcialmente cuando el Tribunal Electoral emitió un resolutivo en el que declaraba anulado el proceso de renovación de la dirigencia y mandató a Morena ordenar su padrón de afiliados, que, desde su perspectiva, presentaba numerosas inconsistencias (Saldierna, 2019). De esa manera se suspendieron las asambleas y el partido se hundió en un conflicto interno por definir los nuevos liderazgos.

Iniiciando el año 2020, la pugna se intensificó cuando se convocó a un nuevo Congreso Nacional Extraordinario, en el que, por mandato de mil 310 congresistas, se depuso a Yeidckol Polevnsky de la presidencia del partido y se instaló de manera interina al entonces diputado Alfonso Ramírez Cuéllar, con el objetivo de que él convocara a un proceso de renovación en unos cuantos meses (Ortega, 2020). Sin embargo, en marzo de ese mismo año irrum-

pió en la escena mundial la pandemia de Covid-19, que provocó que millones de personas se resguardaran en sus casas y se prohibieran los actos públicos por el riesgo a los contagios masivos.

En el nuevo contexto de reclusión, las asambleas para la renovación de la dirigencia de Morena se volvieron inviables, por lo que la propuesta del presidente Andrés Manuel López Obrador de elegir a la nueva dirigencia mediante una encuesta abierta a toda la población se volvió una realidad, tomando como principales candidatos a Mario Delgado y Porfirio Muñoz Ledo, quien entró de sustituto de Bertha Luján, pues ella asumió que, por no ser lo suficientemente conocida entre la población, carecía de condiciones para competir.

La encuesta se llevó a cabo en octubre y se hizo de manera abierta, lo que significó que los afiliados de Morena no fueron quienes eligieron a la nueva dirigencia, sino un público definido por las empresas encuestadoras Parametría, Demotecnia, y Covarrubias y Asociados, a través de una metodología de carácter aleatorio, lo cual, sin problemas, pudo haber incluido también a personas afiliadas a otros partidos políticos (*Expansión Política*, 2020).

Finalmente, el 23 de octubre de 2020, el Instituto Nacional Electoral (INE), declaró ganador de la encuesta a Mario Delgado con 58.6% frente a 41.4% de Porfirio Muñoz Ledo (Saldierna, 2020). El resultado fue paradójico fundamentalmente por tres motivos: 1) porque el nuevo dirigente no fue elegido por la militancia de Morena, sino por una población aleatoria y desconocida; 2) el proceso de elección no fue mediante asambleas abiertas como estipulaban los estatutos en un principio, sino a través de una encuesta llevada a cabo por empresas privadas y dirigida por el INE; y 3) Mario Delgado había votado a favor de la Reforma Educativa de Enrique Peña Nieto, la cual contenía un claro carácter neoliberal mercantilista, además de haber respaldado el Pacto Por México que articuló al PRI, PRD y PAN (Político MX, 2024).

Hay que agregar también que Mario Delgado llegaba a la dirigencia morenista apoyado por su referente principal, Marcelo Ebrard, quien desde ese entonces comenzaba a figurar como aspirante a la candidatura presidencial de las izquierdas. Asimismo, en la secretaría general quedó Citlalli Hernández, como representante de Claudia Sheinbaum, la otra candidata fuerte en la contienda presidencial. Ambos elementos resultan sustanciales porque daban cuenta ya en ese momento, que la pugna por la dirigencia era realmente el inicio de la disputa por la candidatura de la presidencia de Morena, que hasta ese momento se colocaba como el principal partido de las preferencias electorales.

El proceso de reconfiguración de Morena tuvo, además, como telón de fondo, una transición que le llevó de ser un partido de oposición a convertirse en un partido

en el gobierno. Ello, además de implicar un vacío de poder por la ausencia de su principal líder político, también significó la salida de numerosos cuadros que pasaron a formar parte de la administración pública federal y de varios estados, entre ellos, la Ciudad de México en manos Claudia Sheinbaum.

Aunque personajes como Pedro Miguel Arce intentaron reducir la lucha entre los distintos grupos políticos internos a un asunto de “paranoias sectarias y la obsesión por aferrarse a los cargos” (Arce, 2019), lo cierto es que el conflicto tuvo que ver más con una disputa general por la conducción de Morena, la designación de las candidaturas y la definición del poder previo a las elecciones de 2024. Además, aquella pelea consistió también en definir qué grupo político habría de imprimir la composición ideológica de Morena en los siguientes años: o la vertiente más moderada conformada por Ebrard y Monreal, o la más allegada a AMLO, conformada por Sheinbaum.

Yeidckol Polevsky, por su parte, quedó sin base de poder real, siendo rápidamente desplazada, e incluso tuvo que enfrentar señalamientos importantes (que justamente provinieron de Ramírez Cuéllar) acerca de actos de corrupción que involucraban 395 millones de pesos (Monroy, 2020), lo cual, hasta la fecha no ha sido aclarado.

Con la disputa y los conflictos por la dirigencia, lejos de haber generado un debate público por consolidar el programa político, se terminó imponiendo una lógica que finalmente abrió la puerta a una reconfiguración pragmática electoral. En el fondo, la disputa real tenía que ver con cómo se podría organizar el partido sin AMLO. En vez de procurar una respuesta acerca de construir una noción de príncipe colectivo se instaló una carrera por consolidar los liderazgos individualizados de la carrera presidencial. El resultado finalmente fue el triunfo de un personaje escurridizo y pragmático como Mario Delgado, que tanto podía apoyar una reforma neoliberal, como también podía saltar a integrarse a Morena, disfrazándose de un ropaje de izquierda. Con ese historial detrás, Delgado terminó conduciendo a Morena hacia un horizonte igual de pragmático y difuminado en pleno preámbulo a las elecciones intermedias de 2021.

El sello de Mario Delgado en la definición de las candidaturas de Morena en 2021

La Convención Nacional Morenista nació ante el nuevo sello pragmático de Delgado, quien se dedicó a repartir candidaturas no sólo entre sus allegados, sino también entre personajes provenientes del Partido Acción Nacional (PAN), pero sobre todo del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Ya desde enero de 2019, Polevsky

había declarado que “se oye mucho mejor PRIMOR que PRIAN”, haciendo referencia a que le convenía más al PRI hacer alianzas con Morena que con el PAN, sin embargo, con Mario Delgado, esa tendencia se maximizó.

En las elecciones intermedias de 2021, de las 15 candidaturas a gubernaturas estatales que lanzó Morena, ocho habían tenido largas trayectorias como militantes al interior del PRI (Arista, 2021) o del PAN. En Sonora se lanzó a Alfonso Durazo, quien fungió como secretario particular del candidato presidencial del PRI en 1994, Luis Donaldo Colosio; posteriormente, Durazo pasó a formar parte del grupo de Vicente Fox. En Tlaxcala se candidateó a Lorena Cuéllar, quien traía detrás una carrera de 20 años en el PRI. En Campeche se postuló a Layda Sansores, quien militó en el PRI entre 1966 y 1996. En Zacatecas se postuló a David Monreal, quien estuvo en el PRI entre 1989 y 1998, y además guardaba un gran vínculo con el poderoso senador Ricardo Monreal, su hermano. La candidatura en Nayarit la obtuvo Miguel Ángel Navarro, quien fue priista durante 29 años, entre 1976 y 2005.

Los casos de San Luis Potosí y Nuevo León fueron de los más sonados en esas elecciones, ya que, en el caso del primero, se postuló a Mónica Rangel, quien fue la secretaria de salud del gobernador saliente del PRI, Juan Manuel Carreras, y que, además guardaba una fama funesta. Una de las principales hipótesis para haber lanzado a alguien con tan pocas simpatías fue para que pudiera ganar el candidato del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), Ricardo Gallardo, pues él había sido la verdadera carta de Mario Delgado, pero que no pudo imponer dentro de Morena (Yrizar, 2021).

El caso de Nuevo León fue todavía más radical, pues se postuló a Clara Luz Flores, quien militó en el PRI desde 1998, y que renunció apenas en 2020 para poder contender directamente por Morena. Aunque su candidatura se vino abajo de manera estrepitosa, luego de que se ventilara que ella había mentido al negar haber sido partícipe de la secta “NEXIVM” y de haber conocido personalmente a Keith Raniere (procesado por tráfico sexual y acoso), lo cierto es que ese hecho ilustró las consecuencias de imponer candidaturas importadas del PRIAN.

Además, Clara Luz Flores representó el vivo ejemplo del llamado “chapulineo”, que hace referencia al hecho de saltar de un partido a otro de manera pragmática y simplemente para lograr el cargo anhelado. Lejos de otorgar las candidaturas de Morena a alguien de sus propias filas, en el caso de Nuevo León (así como en otros casos) se prefirió nombrar candidata a alguien del PRI que estaba muy lejos del programa y los principios políticos de Morena.

Finalmente, otro caso importante en aquellas elecciones de 2021 fue el del candidato de Morena en Guerrero,

Félix Salgado Macedonio, quien militó en el PRI entre 1973 y 1987, y, aunque igual que en el caso de Sansores, antes pasó por el PRD, lo cierto es que fue un ejemplo de la definición de una candidatura a pesar de no tener afinidad con los principios morenistas, pues, se hizo público que él tenía diversas acusaciones por violencia sexual (Abi-Habib y Kitroeff, 2021) ante la fiscalía del estado, y eso no fue suficiente para evitar darle la candidatura. Ese ejemplo mostraba que los votos estaban antes que los principios.

Lo que sucedió en esos estados, al colocar en las candidaturas personajes de tales características, fue la regla en las definiciones electorales de 2021 a nivel municipal, diputaciones locales y diputaciones federales: imperó el pragmatismo, la búsqueda de ganar y la importación de candidaturas provenientes principalmente del PRI. Visto desde ese ángulo, la dirección de Morena comenzó a actuar bajo parámetros propios del partidismo electoral, relegando la lógica movimientista y transformadora. Como observa Ramírez Zaragoza (2023), Morena atravesó por “los problemas propios de todo proceso de institucionalización de un partido político joven. Su vertiginoso ascenso electoral ha hecho que su dimensión formal de partido político vaya ganando terreno a su dimensión movimientista”.

Las bases sociales más afines al movimiento quedaron marginadas completamente de la toma de decisiones, pues la definición de las candidaturas se dio a partir del mero “dedazo” de la dirigencia y de los poderes fácticos de caciques, gobernadores, presidentes municipales, diputados y senadores. Todo ello no pasó desapercibido por las bases militantes de Morena que habían fundado ese órgano con la intención de renovar el modo de hacer política a partir de principios, antes que de pragmatismo; y también, con la intención de crear un partido-movimiento al servicio de las causas populares. El método “delgadista” de imponer las candidaturas provocó un intenso descontento que se generalizó rápidamente, sentando las condiciones para el surgimiento de la Convención Nacional Morenista.

El surgimiento de la Convención Nacional Morenista: un análisis sociohistórico

Como se mencionó anteriormente, la Primera Convención Nacional Morenista (CNM) se dio a conocer en enero de 2022, cuando personajes como John Ackerman, Alejandro Solalinde, Irma Eréndira Sandoval, Paco Ignacio Taibo II y Víctor Toledo convocaron a una primera manifestación en el Monumento a la Revolución.

El evento reunió a tres mil simpatizantes (La Calle Libre, 2022) de distintos estados del país y tuvo como telón de fondo la protesta contra la imposición de “chapulines”

del PRI y el PAN en las candidaturas de Morena. En todas las mesas de discusión se hicieron particularmente frecuentes las críticas hacia Clara Luz Flores, Félix Salgado, Mónica Rangel, Lorena Cuéllar y múltiples candidatos a cargos municipales y legislativos.

Según las relatorías del evento,

las participaciones coinciden en el señalamiento de la constante violación a los derechos de la militancia, la opacidad con la que se conducen los dirigentes en la toma de decisiones, y, sobre todo, las candidaturas que se dieron en el proceso de elección del 2021. En muchas opiniones se coincide que el actuar de la dirigencia de Morena muestra falta de compromiso con los principios democráticos de izquierda, y la violación al cumplimiento del estatuto (Convención Nacional Morenista, 2022a).

En ese sentido, el enojo estuvo centrado en la figura de Mario Delgado y en la dirigencia alrededor de él, pues, aunque se identificaron problemas legales de manera general, “la perspectiva mayoritaria en este encuentro señaló que los estatutos están bien, que deben mantenerse, pero el problema es que la interpretación y ejecución de éstos se la adueñó una cúpula representada por Mario Delgado” (Convención Nacional Morenista, 2022b).

Las imposiciones entonces se visualizaron como un sesgo dirigido por el presidente de Morena, a quien se responsabilizó por el nuevo viraje de inclusión prianista, que significó “el arribo de personas de otras fuerzas políticas que han sido señalados por su pasado deshonesto y corrupto, muchas veces por su actividad política en contra, tanto de Morena, como del presidente López Obrador” (Convención Nacional Morenista, 2022b). En ese contexto de enojo acumulado se exigió la renuncia de Mario Delgado en medio de gritos de “traidor” y “fuera”, pues se consideró que, en “la dirigencia del partido cada día son más autoritarios y van hacia la ruta neoliberal” (Convención Nacional Morenista, 2022a).

Las relatorías, finalmente señalaron que la “principal exigencia” de la Primera Convención Nacional Morenista fue

darle voz a las personas que han participado desde la fundación de Morena. Las bases han quedado rezagadas. Se dijo que no hay pretextos pues hay suficiente capacidad en la militancia para representar y tomar decisiones dentro del partido. Que la dirigencia escuche las opiniones de militantes, simpatizantes y principalmente de las bases. Que se devuelva la voz a las compañeras y compañeros que con su vida, tiempo, recursos y entusiasmo formaron al partido. La demanda se expresó con claridad: Que la militancia adquiera mayor protagonismo (...) No al deda-

zo, no al compadrazgo, no a los cacicazgos ni a las decisiones cupulares. Que se garantice la participación de las bases y que del pueblo salga la mayoría de las candidaturas y de las posiciones de dirección en los diferentes órganos del partido (Convención Nacional Morenista, 2022a).

La primera CNM fungió de esa manera como un espacio de rebelión del componente movimientista frente a la nueva conducción partidista electoral y pragmática, teniendo como base la irritación ante la marginación que en manos de una nueva dirigencia que actuaba cada vez más como una cúpula partidista que había logrado oligarquizar de manera abrupta la toma de decisiones (Castro, 2025). En ese sentido la CNM fue una respuesta del movimiento ante la entronización de la lógica partidista encabezada por Delgado.

Ante las protestas, la respuesta fue la omisión, pasando por alto las demandas y cuestionamientos. Además, el resto de los integrantes del CEN de Morena, así como los otros órganos internos, también eludieron tomar cartas en el asunto, legitimando así la continuidad del rumbo tomado. El mismo director del Instituto Nacional de Formación Política (INFP) del partido, Rafael Barajas “El Fisgón”, en conjunto con el periodista Pedro Miguel, lejos de promover espacios de diálogo y encuentro, iniciaron una campaña de desprestigio, linchamiento y censura en contra de la CNM, acusando a sus integrantes de ser sectarios y de romper la unidad partidista y llamaron a que los disconformes se salieran de Morena y formaran su propio partido (*La Octava*, 2022). El trasfondo de la discusión era que realmente la CNM estaba ejerciendo una nueva autonomía movimientista y se negaba a la subordinación partidista vertical tan aplaudida dentro del nuevo Morena.

En abril de 2022 comenzó un nuevo debate a nivel nacional porque, a pesar de que en los estatutos de Morena se establecía que la dirigencia sólo podía durar dos años, Citlalli Hernández y Mario Delgado anunciaron la ampliación de su mandato hasta 2024, con el aval de los órganos internos. Esa decisión fue impugnada por algunos militantes y esa medida tuvo que ser votada en el pleno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

El 18 de abril el TEPJF autorizó el alargamiento de ambos personajes hasta el 31 de octubre de 2024 (Vallejo, 2023). Con esa acción se avaló que se pudiera convocar al cambio de los congresistas nacionales de Morena a través de asambleas distritales, sin que esto significara la renovación de los máximos cargos de la dirigencia: la presidencia y la secretaría general. La contradicción de esa medida era notoria, por lo que la CNM respondió criticando el actuar del tribunal y de la dirigencia de Morena y llevó a cabo múltiples protestas y foros en estados como Ta-

maulipas, Puebla, Ciudad de México, Jalisco y Nuevo León, entre otros. También, por esas fechas se convocó a una Segunda Convención Nacional Morenista para el 21 de agosto de 2022.

Mientras tanto, los últimos días de julio se llevaron a cabo las supuestas asambleas distritales, que, más bien consistieron en grandes afiliaciones corporativas y votaciones cooptadas, que movilizaron todas las personas que pudieron, incluso recurriendo a la cooptación y al “acarreo masivo organizado por maquinarias electorales con mucho dinero, encabezadas por oligarquías políticas procedentes de Morena, PRI, PAN y PRD” (Figueroa, C., 2022).

Numerosas personas llegaban a los centros de votación con sus papeles en la mano y tachando el nombre de las personas que llevaban anotados en algún papel; otras eran trasladadas en camiones (Cabrera, 2022); otras compraban o vendían votos; otras recibían tortas, jugos, despensas (*El Financiero*, 2022a); otras fueron acarreadas a través del uso faccioso de programas sociales (Figueroa, H., 2022); entre otras acciones (López, 2022). Hasta el mismo presidente López Obrador reconoció que hubo acarreos e inducción de votos, a pesar de que dijo que eso no se había dado de manera generalizada (*El Financiero*, 2022b).

Aquella elección se sustentó en el poder de los gobernadores y caciques locales, que intentaban que sus colaboradores cercanos quedaran como congresistas de Morena. La meta era mostrar el músculo ante las dirigencias y, al mismo tiempo se buscaba incidir en la definición de las candidaturas de 2024, por ese motivo, los diversos caciques del país movilizaron sus estructuras sin reparar en el gasto de dinero.

El domingo 21 de agosto de 2022 se realizó la Segunda Convención Nacional Morenista en el Monumento a la Revolución de la Ciudad de México. Ahí se reunieron cinco mil personas, que acordaron “desconocer a la cúpula del partido Morena, retomar el control del partido desde abajo, así como activar el movimiento desde las bases” (*La Jornada*, 2022), además de desconocer los resultados de las votaciones internas de julio y exigir la renuncia de Mario Delgado y Citlalli Hernández. Entre los acuerdos alcanzados, algunos de los más importantes fueron los siguientes:

- Repudio absoluto a las prácticas de compra y coacción del voto, acarreo, condicionamiento de programas sociales, amiguismo, nepotismo y fraude electoral que tuvieron lugar durante las asambleas del pasado 30 y 31 de julio.
- Nulidad de las asambleas del 30 y 31 de julio, castigo a los responsables de irregularidades y delitos electorales, así como reposición del proceso asambleario de

acuerdo con nuestros estatutos rumbo a la celebración de un Congreso Nacional Ordinario Refundacional.

- Renuncia inmediata de Mario Delgado, Citlalli Hernández y Bertha Luján por traicionar los principios fundacionales de nuestro movimiento de No Mentir, No Robar y No Traicionar.
- Unidad de las bases rumbo a la refundación de nuestro partido a partir de la acción directa de la militancia para hacer cumplir “desde luego” nuestros documentos básicos.
- Rechazamos la propuesta de reforma a nuestros documentos básicos presentada por el Instituto Nacional de Formación Política que elimina la palabra “izquierda” de nuestro programa de acción, cancela las comisiones de ética estatales y consejos consultivos en todo el país, y garantiza la continuidad de una conducción despótica y centralista de nuestro movimiento-partido.
- Instalación de una red nacional de comités de base, comités sectoriales y círculos de estudio a favor de la defensa de los principios fundacionales de la Cuarta Transformación, así como la vinculación permanente de nuestro movimiento con las causas justas y los movimientos sociales de todo el país. La Convención Nacional Morenista no sólo debe rescatar al partido, sino que también tiene la responsabilidad histórica de asegurar la vigencia de Morena como movimiento (Convención Nacional Morenista, 2022c).

Los poderes partidistas electorales provenientes de los allegados a gobernadores, diputados, senadores y presidentes municipales o chapulines del PRIAN, lograron dominar el nuevo Congreso Nacional de Morena, excluyendo por completo a los integrantes de la Convención Nacional Morenista, que, aunque compitieron en diversos distritos, fueron completamente ofuscados por la maquinaria electoral de los poderes estatales, consolidando así el viraje de Morena en partido de Estado. Aquel nuevo congreso convalidó todos los cambios a los estatutos propuestos por Mario Delgado y el alargamiento de su periodo de dirigencia hasta después de las elecciones de 2024, al tiempo que se acalló cualquier intento de debatir las propuestas.

Aunque la CNM realizó una impugnación al proceso, finalmente el 19 de abril de 2023, el Tribunal Electoral validó las reformas a los estatutos y el proceso de elección interna de Morena (Carvajal, 2023). A partir de ese momento, la CNM quedó al margen de las decisiones dentro del partido e inmediatamente después comenzó el proceso electoral de 2024, pues en esos meses se estableció la definición de la candidatura presidencial morenista, a

partir de la conducción del mismo López Obrador, quien estableció las reglas en acuerdo con los contendientes.

A través de una encuesta y con la anuencia de AMLO, se decidió que la candidata presidencial sería Claudia Sheinbaum, quien asumió simbólicamente un “bastón de mando” de manos del presidente. Desde ese momento, tanto AMLO como Sheinbaum comenzaron a impulsar algunas de las candidaturas más relevantes a nivel nacional, pactando con los poderes estatales locales. El resto de las candidaturas locales, especialmente las de carácter municipal y legislativo, quedaron en manos de los nuevos candidatos a gobernadores y de la dirigencia partidista, que se abocó a negociar espacios para sus allegados. Así se dio el primer ejercicio de definición de candidaturas en la clave del reformulado partido de Estado.

Conclusiones: el papel del movimiento ante el partido político

Como se explicó a lo largo de este artículo, con la llegada de López Obrador a la presidencia de México en 2018, y, con la victoria contundente en el Poder Legislativo, Morena no sólo atravesó por un proceso de vaciamiento de cuadros, sino también de reconfiguración interna, pues, de ser primeramente un movimiento y luego un partido de oposición, transitó a la conducción del Estado en apenas cuatro años. La reorganización de las fuerzas políticas provocó pugnas internas por establecer una nueva conducción frente al vacío de poder dejado por el liderazgo de AMLO.

Yeidckol Polevnsky que provenía del ámbito gremial empresarial, no pudo establecer una conducción política estable dentro de Morena, y, pronto, las demás fuerzas comenzaron a demandar mayor participación, con la intención de influir mayormente en la designación de las candidaturas de cara a las elecciones. Con ese fenómeno se procesó una nueva estructura encaminada a la mera victoria electoral y se relegó y desdeñó el componente movimientista que había existido en Morena previo a registrarse como partido.

Entre 2018 y 2020, la dualidad entre partido y movimiento se convirtió en una disputa abierta, pues, aunque se había intentado hacer converger ambos componentes, en los hechos, el peso del Estado, de la política electoral y de la democracia neoliberalmente estructurada, provocó que el movimiento quedara marginado de la toma de decisiones, que cada vez más se fueron concentrando en unas pocas personas y órganos internos. Las bases fueron desplazadas y las nuevas élites sustentadas por el poder de los caciques, gobernadores, diputados, senadores, síndicos y presidentes municipales, se encamaron hasta constituir

un nuevo partido de Estado, tal como quedó constatado en las renovaciones de consejeros de julio de 2022.

La dicotomía entre movimiento y partido se zanjó con la victoria del segundo sobre el primero, pues la lógica electoral, económica y de poder logró hacerse de la conducción partidista. En ese sentido, el surgimiento de la Convención Nacional Morenista (CNM) fue la respuesta del movimiento ante su desplazamiento en manos del componente partidista electoral y estatal.

Como puede apreciarse en el último punto de las exigencias de la Segunda CNM (en el último apartado del artículo), existía entre sus integrantes una apelación a la idea de “asegurar la vigencia de Morena como movimiento”. Ello tiene una relevancia sustancial, debido a que, como se expuso anteriormente, Morena nació primero como movimiento social (Quintanar, 2015) y después se registró legalmente como un partido político, aunque en sus estatutos (que después fueron simplemente omitidos) se autonombró como un “partido-movimiento”. Es en ese sentido que la CNM significó la rebelión del movimiento frente al avasallamiento del partido en su faceta electoral y pragmática, que repartía candidaturas a chapulines del PRIAN o allegados sin consultar en ningún momento a las bases militantes y al componente movimientista.

La CNM aglutinó a militantes dispuestos a la acción colectiva en torno a un repertorio de protestas que consistió en mítines, desplegados, concentraciones, movilizaciones y posicionamientos, oponiéndose a la conducción de la dirigencia de Morena, con el fin de retornar a sus principios fundacionales y replantear la noción de movimiento ante el pragmatismo y victoria del elemento partidista, pragmático y electoral que excluía el actuar coherente al que apelaban los descontentos.

La CNM fungió como un punto de encuentro e identidad que permitió a los disconformes observar que no estaban solos y que había otros que tenían una opinión parecida, lo que articuló un repertorio de demandas y exigencias. Finalmente, aunque la CNM no logró objetivos como la renuncia de Mario Delgado, la democratización del partido o el fin a las candidaturas de “chapulines” del PRIAN, sí figuró como la principal resistencia del movimiento ante la entronización de una dirigencia oligárquica y acentuadamente pragmática.

Referencias bibliográficas

- Castro, A. (2025). *El proceso de oligarquización de Morena (2018-2023)*. (Tesis de licenciatura). UNAM.
- Iglesias, E. (septiembre-diciembre de 2016). “Perspectivas de los movimientos sociales y la problemática del Estado: las formas del cambio socio-político a fines del

- siglo XX". *Revista de Ciencias Sociales-Universidad Nacional del Rosario*, 152(2), 27-36. https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/61860/CONICET_Digital_Nro.9691841e-573c-475b-9fed-cf964715bb07_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y.
- Quintanar, H. (2017). *Las raíces del Movimiento Regeneración Nacional. Antecedentes, consolidación partidaria y definición ideológica de Morena*. Itaca.
- Ramírez, Z. (2023). "La cultura política de los militantes de Morena: 'fortalecer al partido desde las bases'". *Revista Tlatelolco*. https://puedjs.unam.mx/revista_tlatelolco/la-cultura-politica-de-los-militantes-de-morena-fortalecer-al-partido-desde-las-bases/
- Sartori, G. (2005). *Partidos y sistemas de partidos*. Marco para un análisis. Alianza Editorial.
- Zavaleta, R. (2009). "El Estado en América Latina" en Zavaleta, R. *La autodeterminación de las masas*. Siglo XXI/CLACSO. <https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20160314050938/15estado.pdf>
- Carvajal, O. (19 de abril de 2023). "El cinismo autoritario pudo más: Ackerman acusa presiones para validar ampliación de dirigencia de Mario Delgado y Citlalli Hernández". *El Universal*. Consultado el 30 de enero de 2025. <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/el-cinismo-autoritario-pudo-mas-ackerman-acusa-presiones-para-validar-ampliacion-de-dirigencia-de-mario-delgado-y-citlalli-hernandez/>
- Convención Nacional Morenista. (05 de febrero de 2022a). *Relatoría Mesa 1 de la 1ª Convención Nacional Morenista*. Consultado el 30 de enero de 2025. <https://morenademocracia.mx/relatorias-y-propuestas/primer-convencion/mesa-1/>
- Convención Nacional Morenista. (05 de febrero de 2022b). *Relatoría Mesa 4 de la 1ª Convención Nacional Morenista*. Consultado el 30 de enero de 2025. <https://morenademocracia.mx/relatorias-y-propuestas/primer-convencion/mesa-4/>
- Convención Nacional Morenista. (22 de agosto de 2022c). *Acuerdos de la 2ª Convención Nacional Morenista*. Consultado el 30 de enero de 2025. <https://morenademocracia.mx/acuerdos-segunda-convencion/>
- Convención Nacional Morenista. (s. f.). *Convocatoria a la 1ª Convención Nacional Morenista*. Consultado el 30 de enero de 2025. <https://morenademocracia.mx/convocatoria-primer-convencion-nacional/>
- Delgado, A. (29 de julio de 2022). "Pelean control de Morena". *Sin Embargo MX*. Consultado el 30 de enero de 2025. <https://www.sinembargo.mx/4229250/eleccion-de-delegados-destapa-irregularidades-denuncian-acarreo-y-compra-de-votos/>
- El Financiero*. (01 de agosto de 2022). "AMLO acepta que hubo prácticas de acarreo en elecciones internas de Morena". *El Financiero*. Consultado el 30 de enero de 2025. <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2022/08/01/amlo-acepta-que-hubo-practicas-de-acarreo-en-elecciones-internas-de-morena/>
- El Universal*. (31 de julio de 2022). "Elecciones en Morena: Acusan acarreo y compras de votos en los estados". *El Universal*. Consultado el 30 de enero de 2025. <https://www.elfinanciero.com.mx/estados/2022/07/31/elecciones-en-morena-se-realizan-en-medio-de-acusaciones-de-acarreo-y-compras-de-votos/>
- Expansión Política*. (02 de octubre de 2020). *La encuesta para renovar la dirigencia de Morena incluirá 18 preguntas*. Consultado el 30 de enero de 2025. <https://politica.expansion.mx/mexico/2020/10/02/la-encuesta-para-renovar-la-dirigencia-de-morena-incluir-18-preguntas>
- Expansión Política*. (30 de octubre de 2019). *El Tribunal Electoral anula la elección interna de Morena*. Consultado el 30 de enero de 2025. <https://politica.expansion.mx/mexico/2019/10/30/el-tribunal-electoral-anula-la-eleccion-interna-de-morena/>

- mx/mexico/2019/10/30/el-tribunal-electoral-anula-la-eleccion-interna-de-morena
- Figueroa, C. (03 de agosto de 2022). *Morena, tres lecturas sobre las asambleas distritales*. Morena Democracia. Consultado el 30 de enero de 2025. <https://morenademocracia.mx/analisis/morena-tres-lecturas-sobre-las-asambleas-distritales/>
- Figueroa, H. (30 de julio de 2022). "Titular del Trabajo CDMX utiliza programas sociales para compra de votos". *Excélsior*. Consultado el 30 de enero de 2025. <https://www.excelsior.com.mx/comunidad/titular-del-trabajo-cdmx-utiliza-programas-sociales-para-compra-de-votos/1530078>
- Instituto Nacional Electoral. (s.f.). *Documentos normativos*. Consultado el 30 de enero de 2025. <https://ine.mx/actores-politicos/partidos-politicos-nacionales/documentos-basicos/>
- Jiménez, N. (12 de abril de 2019a). "Instan a formalizar Instituto de Formación Política de Morena". *La Jornada*. Consultado el 30 de enero de 2025. <https://www.jornada.com.mx/2019/04/12/politica/018n2pol>
- Jiménez, N. (30 de octubre de 2019b). "El domingo Morena repondría asambleas pendientes". *La Jornada*. Consultado el 30 de enero de 2025. <https://www.jornada.com.mx/2019/10/30/politica/012n3pol>
- La Jornada. (21 de agosto de 2022). "Acuerda Convención Nacional Morenista desconocer cúpula del partido". *La Jornada*. Consultado el 30 de enero de 2025. <https://www.jornada.com.mx/notas/2022/08/21/politica/acuerda-convencion-nacional-morenista-desconocer-cupula-del-partido/>
- La Octava. (20 de septiembre de 2022). "John Ackerman pide debate con Rafael Barajas: 'Morena no es propiedad de nadie'". Consultado el 30 de enero de 2025. <https://laoctava.com/nacional/2022/09/20/john-ackerman-pide-debate-con-rafael-barajas-morena-no-es-propiedad-de-nadie>
- LaCalleLibre. (08 de febrero de 2022). *Primera Convención Nacional Morenista... Ya Nadie lo Detiene*. Consultado el 30 de enero de 2025. <https://lacallelibre.com.mx/2022/02/08/primera-convencion-nacional-morenista-ya-nadie-lo-detiene/>
- López, J. (01 de abril de 2019). "AMLO pide licencia a Morena; 'no hay partido predilecto'". *Milenio*. Consultado el 30 de enero de 2025. <https://www.milenio.com/politica/amlo-toma-distancia-de-morena>
- López, R. (30 de julio de 2022). "Acarreo dominó afluencia de votantes para elegir a consejeros de MORENA". *Cambio de Michoacán*. Consultado el 30 de enero de 2025. <https://cambiodemichoacan.com.mx/2022/07/30/acarreo-domino-afluencia-de-votantes-para-elegir-a-consejeros-de-morena/>
- Melucci, Alberto. (1999). *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. México: El Colegio de México.
- Monroy, J. (18 de junio de 2020). "Morena presenta denuncia contra Yeidckol Polevnsky ante la FGR". *El Economista*. Consultado el 30 de enero de 2025. <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Morena-presenta-denuncia-contrayeidckol-Polevnsky-ante-la-FGR--20200618-0069.html>
- Ortega, E. (26 de enero de 2020). "Eligen a Alfonso Ramírez Cuéllar como nuevo dirigente interino de Morena". *El Financiero*. Consultado el 30 de enero de 2025. <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/perfilan-a-alfonso-ramirez-cuellar-como-nuevo-presidente-interino-de-morena/>
- Padilla, L. (15 de octubre de 2019). "Militantes de Morena acusan a Yeidckol, Delgado y Rojas de poner proceso en riesgo". *Milenio*. Consultado el 30 de enero de 2025. <https://www.milenio.com/politica/militantes-morena-acusan-yeidckol-delgado-rojas-proceso-riesgo>
- Político MX. (2024, 15 de julio). *Así apoyaba Mario Delgado la reforma educativa de Peña Nieto*. [video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=cS46dRJ77yQ>
- Proceso. (04 de marzo de 2002). "Yeidckol Polevnsky, presidenta de la Canacintra". Consultado el 30 de enero de 2025. <https://www.proceso.com.mx/nacional/2002/3/4/yeidckol-polevnsky-presidenta-de-la-canacintra-64863.html>
- Quintanar, H. (2015). "Antecedentes, valores e ideología del Movimiento Regeneración Nacional (MORENA)". Tesis de maestría. UNAM.
- Rojas, P. (22 de diciembre de 2022). *¿Qué es el obradorismo? Morena Democracia*. Consultado el 30 de enero de 2025. <https://morenademocracia.mx/revolucion-de-las-conciencias/que-es-el-obradorismo/>
- Saldierna, G. (31 de octubre de 2019). *El TEPJF anuló las elecciones internas de Morena; debe reponer el proceso en 90 días*. Consultado el 30 de enero de 2025. <https://www.jornada.com.mx/2019/10/31/politica/014n1pol>
- Saldierna, G. (23 de octubre de 2020). "Mario Delgado, nuevo dirigente nacional de Morena". *La Jornada*. Consultado el 30 de enero de 2025. <https://www.jornada.com.mx/noticia/2020/10/23/politica/mario-delgado-nuevo-dirigente-nacional-de-morena-6569>
- Tamayo, S. (mayo-agosto de 2007). "Dinámica de la movilización. Movimiento poselectoral y por la democracia". *Desacatos* (24). <https://www.redalyc.org/pdf/139/13902413.pdf>
- Tilly, Charles (1993). "Contentious Repertoires in Great Britain, 1758-1834". En: *Social Science History*, vol. 17, núm. 2, 253-280.
- Vallejo, G. (19 de abril de 2023). "Tribunal Electoral avala la prórroga de permanencia de dirigentes de Morena".

Expansión Política. Consultado el 30 de enero de 2025.
<https://politica.expansion.mx/elecciones/2023/04/19/tribunal-electoral-avala-la-prorroga-de-permanencia-de-los-dirigentes-de-morena>

Yrizar, M. (20 de mayo de 2021). “La doble moral de Mario Delgado con Ricardo Gallardo y Mónica Rangel”. *La*

Jornada San Luis. Consultado el 30 de enero de 2025.
<https://lajornadasanluis.com.mx/opinion/la-doble-moral-de-mario-delgado-con-ricardo-gallardo-y-monica-rangel/>

Los repartidores contratados por aplicaciones digitales en el sexenio 2018-2024. Procesos de organización en un sector precario de los trabajadores

Joel Ortega Erreguerena¹

El trabajo en las plataformas digitales es un fenómeno en expansión que, utilizando las nuevas tecnologías, impulsa formas de precarización laboral. En México las aplicaciones de reparto se han expandido empleando a miles de trabajadores. En este ensayo examino cómo, durante el sexenio de Andrés Manuel López Obrador, AMLO (2018-2024), entre los repartidores se dio un proceso de subjetivación política en el que grupos de trabajadores pasaron de la dispersión a la organización de colectivos y sindicatos. Ubico las etapas de ese proceso que inició con los primeros encuentros y grupos de autoayuda entre los repartidores, y terminó con la formación de colectivos y sindicatos que presionaron para regular a las empresas. El ensayo forma parte de una investigación más amplia en la que realicé entrevistas y una revisión hemerográfica de los documentos de las organizaciones de repartidores.

Introducción

Un nuevo tipo de empresa se ha expandido por todo el mundo: las plataformas digitales. Esta forma del capital utiliza las tecnologías digitales para promover un modelo laboral basado en la precariedad y en la desregulación. Los trabajadores no son reconocidos como tales y se fomentan esquemas falsos en los que se los presenta como “socios” o usuarios de las plataformas. Empresas como Uber en el transporte de pasajeros o Rappi en el reparto de mercancías, han acumulado grandes ganancias recurriendo a estos “socios” y contratando a muy pocos trabajadores formalmente.

En ese contexto desde hace algunos años se están dando procesos de organización entre los trabajadores de plataformas. En México, durante el sexenio de AMLO (2018-2024) se dio un proceso de subjetivación política en el que los repartidores pasaron de la dispersión inicial a la conformación de diversos colectivos y sindicatos. Aunque no necesariamente son mayoritarios, estas organizaciones han visibilizado la situación de los trabajadores en la opinión pública y han presionado al gobierno para regular a las empresas.

En este ensayo describo el proceso de subjetivación política que se está dando entre los repartidores en el caso de México. Entiendo por subjetivación política un proceso por el cual un grupo subalterno se conforma como sujeto, adquiriendo identidad y una capacidad de enunciación que antes no tenía. Un proceso que

siempre es inacabado y que está en tensión con elementos de subalternidad, autonomía y antagonismo (Modonesi, 2016:25).

En el caso de los repartidores, el proceso de subjetivación es un fenómeno reciente en el que ya se han vivido varias etapas. Son periodos cortos, pero los distingo porque hay diferencias en las demandas, en las formas de organización y en los repertorios de las movilizaciones.

Ubico cuatro grandes periodos de ese proceso. En el primero se dio la llegada de las aplicaciones, con su ideología ultraliberal y su modelo de precarización laboral. En el segundo, la conformación de las primeras redes de autocuidado y de algunos colectivos de repartidores. En la tercera etapa, la pandemia del Covid-19 fomentó la expansión de las empresas de reparto, y en medio de la emergencia los trabajadores se articularon

¹ Este trabajo forma parte de una estancia posdoctoral en la FCPyS de la UNAM apoyada por la Secretaría de Ciencia, Humanidades, Tecnología e Innovación (Secihti).

a nivel global para visibilizar sus condiciones. Finalmente, en la última etapa se dio un debate interno sobre la necesidad de organizar sindicatos, al tiempo en que se presionó al gobierno para regular las empresas.

Así, en un periodo breve, que coincide en términos generales con el sexenio de AMLO, entre algunos grupos de repartidores de aplicaciones digitales se ha dado un proceso de subjetivación. Aquí analizo las etapas mencionadas anteriormente y concluyo con algunas perspectivas. El trabajo forma parte de una investigación en la que he realizado entrevistas a repartidores de varios países y he descrito sus etapas de organización.

La llegada de las aplicaciones y su modelo laboral

La precarización del trabajo, como una tendencia general del capitalismo, se vio acrecentada después de la crisis económica de 2008. En ese marco y aprovechando la llamada “cuarta revolución industrial”, algunas empresas utilizaron las tecnologías digitales para promover un nuevo modelo laboral sin derechos formales para sus trabajadores. La “Uberización del trabajo”² ha sido ampliamente debatida y analizada, aquí solamente exponemos algunas de sus dimensiones para entender las condiciones laborales de los repartidores y cómo estas generaron limitaciones y posibilidades para su organización.

Las plataformas digitales, como Uber o Rappi, son empresas con un modelo basado en las tecnologías digitales y una precarización de sus trabajadores. Para Nick Srnicek, las plataformas son un nuevo tipo de capital que construye “infraestructuras digitales” para extraer datos y monopolizar información. Con esa información estas empresas se colocan como intermediarios entre diferentes tipos de usuarios en un mercado específico. Así, al controlar la información, por ejemplo, sobre la demanda de pedidos en una ciudad, Rappi puede conectar a los clientes que tienen un pedido y a los repartidores que pueden llevarlo. Las plataformas austeras, como Uber, intentan reducir al mínimo todos sus activos. La empresa prácticamente no es propietaria de ningún carro, ni contrata muchos trabajadores, se limita a controlar la información e intermediar entre los usuarios y los choferes: “las plataformas austeras —dice Srnicek— operan a través de un modelo hiperterciarizado, en el que los trabajadores están deslocalizados,

el capital fijo, los costos de mantenimiento y el *training* están deslocalizados. Todo lo que queda es el mínimo extractivo básico, el control de la plataforma que permite ganar una renta monopólica” (Srnicek, 2018:72).

En términos laborales estas empresas utilizan diversos eufemismos (“socios”, “usuarios”, etcétera) para no reconocer formalmente a sus trabajadores. Los trabajadores reciben un pago por tareas realizadas a través de la aplicación, pero no están contratados formalmente, sino que son considerados usuarios de las aplicaciones digitales. El trabajo en las plataformas tiene todas las características de la precariedad laboral: es contingente, inestable y sin seguridad social (Woodcock, 2019: 10). Algunos la han definido como una “economía gig” un trabajo caracterizado por “contrataciones independientes que se realizan a través, vía y en plataformas digitales”. (Woodcock, 2019:10). En el caso de Uber, por ejemplo, los conductores son considerados contratistas independientes, usuarios de una tecnología, con plena libertad, no trabajadores subordinados a la empresa. Sin embargo, a través de los algoritmos la empresa controla su actividad y extrae ganancias (Rosenblat, 2020:14). La gestión algorítmica es despótica porque no existe un mecanismo mediante el que los trabajadores puedan apelar a las decisiones de la empresa. En su libro reciente, el economista griego Yanis Varoufakis lo describió claramente: “los trabajadores obligados a trabajar para estos algoritmos se encuentran en una pesadilla moderna: una entidad no corpórea que no sólo carece de empatía humana, sino que es incapaz de tenerla, les asigna trabajo al ritmo que quiere” (Varoufakis, 2024: 80).

En América Latina y otras regiones periféricas hay que añadir una dimensión extractiva a esta configuración del trabajo. Estas empresas son globales y concentran su capital, salvo algunas excepciones como la colombiana Rappi, en Estados Unidos o en los países centrales. En cambio, la fuerza de trabajo que movilizan se encuentra en todo el mundo. Como explica Natalia Radetich en su estudio sobre Uber, “las *apps* aparecen como mecanismos articuladores que permiten organizar y explotar el trabajo mundialmente disperso” (Radetich, 2022: 31). Aún más, estas plataformas no sólo explotan la fuerza de trabajo, sino que también hacen uso de las infraestructuras urbanas de los países periféricos generalmente sin pagar los impuestos necesarios.

Sin embargo, estas relaciones de explotación son presentadas bajo un discurso ideológico que exalta la libertad y una subjetividad neoliberal (Morales, 2020). A los trabajadores se les promete flexibilidad y posibilidades de crecimiento infinito, siempre y cuando trabajen lo suficiente. Por eso las jornadas laborales pueden ser muy largas y son los propios trabajadores los que las extienden, con la esperanza de tener mayores ingresos. No hay horarios

² Para Ricardo Antunes, la uberización del trabajo “es un proceso en el que las relaciones de trabajo son crecientemente individualizadas e invisibilizadas, asumiendo, así, una apariencia de ‘prestación de servicios’ y obliterando las relaciones asalariadas de explotación del trabajo” (Antunes, 2020: 9)

ni contratos, pero tampoco estabilidad en el empleo ni derechos.

En América Latina son los sectores más vulnerables los que ven en estas empresas una opción de supervivencia. Los jóvenes, que encuentran en las plataformas una opción rápida para ingresar al mercado laboral; los migrantes que no tienen que presentar los papeles para acceder a las plataformas; las minorías sexuales que no tienen que hacer una entrevista de trabajo y, en algunas aplicaciones, como las del trabajo doméstico, las mujeres que pueden conciliar su actividad en esas plataformas con sus labores de cuidados en la familia (Scasserra, 2019:136).

Pues bien, es con esa estructura que las aplicaciones de reparto se establecieron en México y dieron pie al surgimiento de un grupo de repartidores. En los siguientes apartados examino cómo estas empresas llegaron a México y emplean a una fuerza de trabajo que poco a poco ha comenzado a organizarse.

Las aplicaciones de reparto en México

En México las primeras aplicaciones de reparto se instalaron durante el sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018)³ pero tuvieron su mayor crecimiento en el sexenio de AMLO (2018-2024) y en especial durante la pandemia del Covid-19 en 2020. La expansión de estas empresas en las principales ciudades del país incorporó una fuerza de trabajo de miles de personas.

En 2015 se creó Rappi en Colombia y para 2016 se instaló en México, en parte con apoyo de empresarios cercanos al gobierno de Peña Nieto (Rivas, 2021). En 2016 el lanzamiento de Uber Eats en la Ciudad de México fue el más grande registrado por la empresa, incluso por encima de Londres (Oxfam, 2022: 60). Pero fue con la pandemia cuando las empresas tuvieron un mayor crecimiento. El confinamiento favoreció el pedido a domicilio porque la gente prefería recibir comida o mercancías en sus casas. Además, mucha gente quedó desempleada y las aplicaciones de reparto fueron una opción para conseguir ingresos. En un reporte de septiembre de 2020 de la Asociación Mexicana de Venta Online (AMVO) se ubicó un crecimiento, en ese año, de entre 40 y 60% en las aplicaciones de reparto (Forbes, 2020).

El trabajo en las plataformas de reparto también creció exponencialmente. Aunque los datos no son claros, porque el gobierno nunca hizo un estudio y las empresas no son transparentes, hay algunas indicaciones. En enero

³ La primera empresa en establecerse fue Corner Shop en 2015, al año siguiente Rappi y Uber Eats, y en 2019 Didi Food (Oxfam-Indesig, 2022: 60).

de 2022 el IMSS estimaba alrededor de 500 mil personas trabajando como choferes o repartidores en todo el país (Hernández, 2022). Para el caso específico de los repartidores no contamos con datos claros a nivel nacional. Solamente en la Ciudad de México algunos estudios calcularon que en 2020 existían 15 mil repartidores (Alba *et. al*, 2021). Un ejecutivo de Rappi presumió tener, a mediados de 2020, presencia en 31 ciudades del país con 40 000 repartidores (Forbes, 2020).

Así, en cinco años, entre 2015 y 2020, las empresas de reparto se instalaron en el país y se consolidaron. Al terminar la pandemia existía ya un grupo importante de personas que trabajaba en estas aplicaciones. A pesar de las condiciones precarias y el discurso ultraliberal de las empresas, muy pronto algunos núcleos de trabajadores se organizaron para visibilizar sus condiciones.

Desde los grupos de apoyo mutuo hasta las movilizaciones (2018-2020)

La forma de contratación en estas empresas promueve el individualismo y la dispersión entre sus trabajadores. Sin embargo, los trabajadores han encontrado formas de convivencia y de construcción de relaciones colectivas. A veces esos encuentros han derivado en mecanismos de autoayuda y en otras en protestas colectivas. Aquí examino cómo las propias condiciones de las aplicaciones de reparto facilitaron el surgimiento de estos procesos de organización colectiva.

Al momento de emplearse, el contacto principal de los repartidores con la empresa se establece a través de la aplicación digital. Es bastante sencillo ingresar a laborar, pero no se firma un contrato formal, sino simplemente unas condiciones de uso de la aplicación digital. La relación entre el trabajador y la empresa se da de forma individual y dispersa, sin ningún tipo de articulación colectiva de los repartidores.

Sin embargo, a diferencia de otros trabajos en plataformas digitales, los repartidores tienen espacios de encuentro y han tenido la tendencia, a nivel global, a identificarse colectivamente. En un estudio pionero en este tema, Callum Cant, sociólogo y repartidor en Inglaterra, ubicó cómo los repartidores tenían “espacios libres” para encontrarse y socializar. Afuera de las plazas o de los restaurantes se dan espacios de encuentro en donde los repartidores socializan y comparten sus problemas laborales. También en las redes sociales digitales se forman grupos en los que los repartidores comparten información, se apoyan ante los accidentes o el tráfico y finalmente, en algunos casos, se organizan para exigir sus derechos (Cant, 2019).

El caso de México no fue la excepción. En las entrevistas que he realizado los repartidores cuentan cómo un primer contacto, antes de la organización colectiva, se ha dado en encuentros en la calle y en las redes sociales. Me lo explicó Saúl Gómez del colectivo Ni Un Repartidor Menos:

la verdad es que siendo repartidor en bici o en moto o hasta en pie, vas a conocer a otros repas. Ya sea en la fila del negocio, ya sea en la fila de dónde vas a estacionarte, ya sea en una base. Base le llamamos a los lugares en los que los repartidores nos sentamos a descansar y posiblemente a comer. Puede ser una esquina de una avenida en una calle, y además pues nos juntamos ahí para tratar de conocernos unos a otros (comunicación personal con Saúl Gómez, 2021).

Así, antes de las protestas existían ya ciertos espacios de socialización entre los repartidores. El siguiente momento en la organización se dio cuando un accidente vial desencadenó la indignación colectiva. A unos días de iniciar el sexenio de AMLO, el 27 de noviembre de 2018, José Manuel Matías, repartidor de Uber Eats, fue atropellado por un tráiler mientras trabajaba en la Ciudad de México (*Animal Político*, 2018). En las redes sociales se viralizó la indignación de los repartidores y se compartieron las consignas #NoMásMuertesViales, #NiUnRepartidorMenos y #NoMásCiclistasMuertos. Dos días después, en la plaza Luis Pasteur, colectivos de ciclistas y repartidores de aplicaciones cubrieron varias bicicletas con sábanas blancas y exigieron seguridad vial para los ciclistas, y mejores condiciones laborales para los repartidores (*Animal Político*, 2018b). Es interesante que, en la primera protesta, la demanda central fue la seguridad en las calles, la cuestión laboral estaba presente pero no con la intensidad que tendría después.

A partir de entonces un grupo de repartidores se articuló y la protesta espontánea dio pie al surgimiento del colectivo Ni Un Repartidor Menos (Morbiato, 2019). El colectivo se enfocó en exigir mejores condiciones laborales, denunciar el acoso y la inseguridad que sufrían los repartidores y fomentar el apoyo mutuo entre ellos. Así, el colectivo comenzó a realizar una “Bitácora de Guerra” y una “Bitácora de Acoso”, con un registro de los accidentes viales y el acoso que sufrían las repartidoras. También tomaron la iniciativa del “rayado de mochilas” para que cada repartidor tuviera los datos para identificarse ante cualquier accidente. Un año después, en noviembre de 2019, el colectivo realizó una marcha para recordar a José Manuel Matías y seguir visibilizando las condiciones de los repartidores. Ya no se trataba de una protesta espontánea, sino de un colectivo consolidado que articulaba a decenas de repartidores y que exigía diálogo con el gobierno y

las aplicaciones. Además, surgieron otros colectivos como DeliveryLibres, un espacio de mujeres repartidoras que se apoyaban mutuamente ante situaciones de acoso y otro tipo de violencias dirigidas a las mujeres (comunicación personal con Stephanie Rojas).

Estos grupos activistas lograron visibilizar la problemática e incluso consiguieron que algunas empresas dialogaran con ellos, por primera vez en América Latina. Sin embargo, la mayoría de los repartidores continuaban dispersos y desarticulados. En una investigación de la especialista Graciela Bensúsán, se encontró una baja tasa de organización, pero cierta apertura a participar en grupos de articulación en las redes sociales: “Si bien no confían en los sindicatos y temen la politización de cualquier organización que fuera, ellos encuentran formas más abiertas de solidaridad en los grupos de whatsapp en los que ya participan” (Alba Vega et al., 2021: 87). En el mismo sentido, en una investigación doctoral, Miguel Díaz ubicó en la existencia de una narrativa neoliberal y otra antisindical dos obstáculos para la organización de los repartidores “ambas narrativas —dice Miguel Díaz— han contribuido a que en México la acción colectiva de los trabajadores en búsqueda de derechos sea tardía y poco organizada” (Díaz, 2021: 118).

Así, le primera etapa de subjetivación política se dio entre la llegada de las aplicaciones digitales y la pandemia del Covid-19. Las aplicaciones promovieron un modelo de precariedad laboral en la que los repartidores están dispersos y desarticulados. Aún más, el control laboral, a través de los algoritmos, y un discurso que los considera emprendedores dificultaba mucho su articulación colectiva. Aseguraba unas condiciones de subalternidad para unos trabajadores que ni siquiera eran reconocidos como tales. Sin embargo, la existencia de espacios libres en las redes sociales y en encuentros presenciales generó procesos de identificación colectiva entre los repartidores. En 2018, a raíz del accidente en el que un repartidor perdió la vida, se desencadenó una primera protesta colectiva que luego derivó en el surgimiento del colectivo Ni Un Repartidor Menos, que desde entonces ha sido un espacio de articulación colectiva. Fue un momento de identificación colectiva en el que los repartidores pasaron de experimentar sus problemas individualmente a ubicarlos dentro de una situación estructural y enfrentarla de manera grupal. Su organización pasó de los grupos de las redes sociales a un colectivo más estructurado. Finalmente, sus acciones se centraron en visibilizar su situación registrando la violencia cotidiana y rayando sus mochilas.

Un año y medio después, en marzo de 2020, la pandemia del Covid-19 potenció el crecimiento de las aplicaciones y agravó sus condiciones, dando paso a una nueva etapa también en la organización colectiva.

La pandemia y las protestas internacionales (2020-2021)

En marzo de 2020, el gobierno de México decretó un confinamiento de la población para evitar más contagios y contener la pandemia del Covid-19. Sin poder salir de sus casas, la gente recurrió a las aplicaciones digitales y los pedidos se incrementaron exponencialmente. El problema fue que las condiciones laborales de los repartidores no sólo siguieron siendo precarias, sino que los riesgos se agravaron por la pandemia misma (Red Latam, 2021). El malestar ante las condiciones laborales se hizo más visible y derivó en una nueva etapa de protestas colectivas.

En medio de la pandemia se abrió un nuevo ciclo en el movimiento de los repartidores. Activistas locales de varios países establecieron vínculos a nivel internacional y decidieron impulsar una primera acción global para exigir mejores condiciones.⁴ El 22 de abril se realizó un paro internacional con acciones en Guatemala, Perú, España, Costa Rica, Ecuador y Argentina. Como demandas centrales exigieron aumento de 100% en las tarifas y elementos de seguridad e higiene (Comunicado, 2020). En cada país, de acuerdo con las condiciones locales, los repartidores hicieron marchas, caravanas de ciclistas y en algunos casos paros productivos. En Argentina, por ejemplo, utilizaron el “paussaso”, una técnica originada en Brasil que consiste en desquiciar a las aplicaciones conectándose al mismo tiempo y rechazando pedidos.

En México el colectivo Ni Un Repartidor Menos se articuló a las protestas a partir del segundo paro internacional el 29 de mayo de 2020. A partir de ese momento se sumó a la articulación internacional y a los siguientes cuatro paros internacionales.⁵ Lo nuevo de esta articulación internacional es que permitió que los activistas de varios países compartieran sus diagnósticos, retroalimentaran sus propuestas de regulación y formaran una identidad a nivel global.

Se formó la organización Unidxs World Action en donde se agruparon colectivos y sindicatos de 16 países de todo el mundo. Ahí compartieron sus experiencias en la regulación de las empresas y se apoyaron frente a algunos casos de represión a los activistas.

En el caso de México, el colectivo Ni Un Repartidor Menos participó en los paros internacionales con marchas y caravanas en la Ciudad de México. No lograron parar la producción, pero sí visibilizar las demandas de los repartidores y tener presencia mediática.

⁴ Las protestas internacionales de los repartidores las examiné con mayor profundidad en otro artículo (Ortega, 2023).

⁵ En 2020 se realizaron cuatro paros internacionales el 22 de abril, el 29 de mayo, 1 de julio y 8 de octubre. El quinto paro se realizó el 5 de noviembre de 2021.

Sin embargo, después del cuarto paro internacional realizado el 8 de octubre de 2020, los activistas se enfocaron más en sus problemáticas a nivel local. En 2021 se aprobó la *Ley Rider* en España, una de las primeras que intentó regular a las empresas y garantizar derechos a los repartidores. Al mismo tiempo, varios colectivos que habían participado en los paros internacionales se transformaron en sindicatos, y se enfocaron en obtener sus registros y en impulsar leyes a nivel local siguiendo el ejemplo de España. Por eso los paros internacionales se agotaron y se regresó a dinámicas locales en las movilizaciones. México no fue la excepción y desde finales de 2020 se entró en una nueva etapa de lucha por la regulación de las empresas.

El debate sobre el sindicalismo y la lucha por regular a las empresas (2021-2024)

En México, la tradición corporativa del sindicalismo generó desconfianza entre los repartidores hacia esa forma de organización. Mientras que en Argentina (Negri, 2021) y en Colombia (Hevia, 2023) muy pronto se organizaron sindicatos, en México predominaron otro tipo de colectivos. Sin embargo, desde finales de 2020 algunos activistas promovieron la formación de la Unión Nacional de Trabajadores de Aplicaciones (UNTA). Desde entonces existe un debate abierto entre los activistas sobre la forma de organizarse y han convivido entre los repartidores colectivos informales con intentos de sindicalización. Una dinámica, que por lo demás, se ha dado en todo el mundo (Vandaele, 2021).

En 2020 un grupo de activistas decidió impulsar un sindicato para los repartidores y se creó la Unión Nacional de Trabajadores de Aplicaciones (UNTA). Ante el desprestigio del sindicalismo en México, una de las tareas de la UNTA fue recuperar esa figura entre los repartidores de aplicaciones. Las campañas de afiliación han tenido que partir de una desconfianza previa por parte de los trabajadores a la organización sindical. Me lo explicó Sergio Guerrero, el secretario general de la UNTA:

“Hicimos el análisis de que no bastaba sólo con presentarnos como sindicato, sino que había que combatir primero esa percepción (antisindical). Entonces parte de nuestras campañas comunicativas no solo van en torno al trabajo de plataformas sino en torno a recuperar la figura del sindicalismo y digamos con una cara más fresca, si lo quieres ver así” (Sergio, comunicación personal 2023).

El segundo obstáculo que la UNTA tuvo que enfrentar fue el discurso ultraliberal de las aplicaciones que presenta a los repartidores como “socios” de la empresa. En los

folletos del sindicato un primer paso es reivindicar a los repartidores como trabajadores con derechos laborales. En términos subjetivos, la UNTA promueve entre los repartidores su conciencia de clase como trabajadores. Uno de sus principios es precisamente promover la identidad de clase entre los repartidores y exigir el reconocimiento del vínculo laboral por parte de las empresas y las autoridades (UNTA, 2021, y s/f).

Después, sus esfuerzos se han centrado en reforzar la afiliación en el proceso legal para obtener el registro y en movilizaciones para ejercer presión política en el mismo sentido. Siguiendo la experiencia de repartidores sindicalistas de Sudamérica, la UNTA comenzó a implementar las “paradas solidarias”, en las que un grupo de repartidores instala mesas en ciertos puntos muy transitados y apoya a los repartidores con agua y servicios mecánicos, además de informar sobre derechos laborales y organización sindical.

Así, en un contexto adverso, la UNTA está promoviendo la sindicalización de los repartidores. La desconfianza ante los sindicatos corporativos ha sido un obstáculo importante para la organización. Los debates entre quienes promueven el sindicalismo y quienes defienden a los colectivos más informales han sido una constante desde entonces. En medio de estas disputas, se dio, desde el 2021 un proceso para regular a las plataformas.

Acción institucional

El proceso inició en la Ciudad de México y después fue retomado a nivel federal por el gobierno y por algunos diputados del Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) el partido en el gobierno. Algunas organizaciones de repartidores consensaron un documento en el que se sintetizan sus demandas y sus propuestas para regular a las aplicaciones. El *Manifiesto de Piso Mínimo de las trabajadoras y trabajadores de plataformas digitales* (2022) fue consensado por una decena de organizaciones y se presentó ante las autoridades laborales en agosto de 2022. Después de varios años de luchas y siete iniciativas legales para regular las aplicaciones, el manifiesto logró sintetizar en diez puntos centrales la visión de las organizaciones.

El primer punto es reconocer a los repartidores como trabajadores de las empresas, después se plantean medidas sobre el salario, los ingresos adicionales, el tiempo de conexión, el acoso sexual y riesgos en el trabajo. El documento propone una regulación laboral para las nuevas condiciones económicas y lo hace, a tono con la época, con una perspectiva interseccional incluyendo un enfoque de género y problemas de discriminación. Por su contenido y por tratarse del documento más consensado entre

las organizaciones de repartidores, es importante profundizar en algunos de sus puntos.

En primer lugar, se establece que los repartidores son trabajadores con derechos y obligaciones por parte de las empresas, sin importar si su contratación es eventual, de medio salario o de tiempo completo. Este punto es fundamental porque las empresas han intentado, en todo el mundo, desconocer su vínculo laboral. Por otro lado, el documento reconoce una diversidad en las formas de contratación. Los salarios pueden entregarse por tiempo de trabajo o por tareas realizadas, pero siempre tienen que cubrir el salario mínimo. Las propinas no pueden ser retenidas por las empresas y deben entregarse íntegramente a los trabajadores. Además, se establece que las empresas tienen que entregarles a los trabajadores sus herramientas de trabajo. Una demanda sentida entre los repartidores que actualmente tienen que pagar por su mochila, su celular y su medio de transporte para realizar su trabajo.

Un segundo eje de las medidas tiene que ver con la igualdad de género y la discriminación. Se proponen medidas contra el acoso sexual, que las empresas protejan a sus trabajadoras y que contemplen las agresiones que sufren como parte de los riesgos laborales. Las empresas deben combatir la discriminación que sufren las trabajadoras tanto en la vía pública como por parte de clientes, patrones y otros trabajadores.

Finalmente se establecen algunos derechos nuevos por el uso de las tecnologías digitales. Las empresas deben proteger los datos de sus trabajadores y se asume que existe un vínculo laboral cuando las aplicaciones utilizan la gestión algorítmica para controlar el trabajo de sus empleados.

En un inicio la iniciativa fue bien recibida por el gobierno, y la Secretaría del Trabajo se comprometió a presentar una iniciativa en el congreso. Sus funcionarios declararon públicamente que sería una prioridad del gobierno regular a las plataformas y brindarles seguridad social. En septiembre de 2022, Luisa María Alcalde, secretaria del trabajo, declaró que ya se estaba consensando una iniciativa tanto con las organizaciones de repartidores como con las empresas (Flores, 2022). Se contemplaba un apartado especial en la *Ley Federal del Trabajo* en el que se daría reconocimiento al vínculo laboral de las aplicaciones, pero se mantendrían formas flexibles. Sin embargo, la iniciativa nunca fue presentada. En julio de 2023 la UNTA le envió una carta al gobierno para que se retomara la iniciativa, pero la reforma quedó detenida (UNTA, 2023). Al parecer la presión de las empresas logró detenerla o por lo menos posponerla hasta el próximo periodo de gobierno. En 2024, durante el periodo electoral, el tema de los repartidores fue retomado en las promesas de campaña

de Morena, y en octubre, el nuevo gobierno de Claudia Sheinbaum presentó una iniciativa de ley. La UNTA reconoció avances en la propuesta porque se acepta el vínculo laboral y algunas empresas se manifestaron en contra.

Finalmente, en diciembre de 2024 se aprobó una reforma a la *Ley Federal del Trabajo* en la que se contempla un apartado para el trabajo de plataformas. Se reconoce la relación laboral entre los trabajadores y las empresas (artículo 291-A), se establece un trabajo flexible en el que cada trabajador define su tiempo laboral (Art. 291-C y D), las empresas tendrán que transparentar las reglas de sus algoritmos para la gestión del trabajo, y estarán obligadas a inscribir a sus trabajadores en el seguro social (DOF, 2024).

También hay que decir que algunos colectivos y grupos de repartidores se manifestaron en contra de la ley por temor a perder flexibilidad en su trabajo. También fue criticada por Ni Un Repartidor Menos que ha cuestionado la reforma y de la manera en que el gobierno dialogó con las organizaciones de repartidores.

Para la UNTA, la reforma fue un logro conseguido por la movilización de los repartidores. Ubicaron algunas limitaciones como que los trabajadores tendrán que seguir comprando sus herramientas de trabajo y que no se reconoció la espera entre pedidos como parte del tiempo laboral. Aun así, reconocieron a la reforma como un producto de la lucha de los repartidores (Guerrero y Guerra, 2025).

Así, en la última etapa del sexenio de AMLO, las organizaciones de repartidores pasaron a una etapa más compleja y diversa en su politización. Conviven colectivos y sindicatos, que muchas veces tienen debates fuertes y tienen posturas distintas. La legislación que se aprobó en diciembre de 2024 fue producto de un proceso de incidencia y presión política de las organizaciones.

Conclusiones

El trabajo en las plataformas digitales de reparto es un fenómeno en expansión que utiliza las tecnologías digitales para promover formas de trabajo flexibles y sin derechos laborales. Sin embargo, a una década del surgimiento de estas empresas se están dando procesos de organización entre los trabajadores e iniciativas para regular a las empresas.

En este ensayo, observamos cómo entre los repartidores de aplicaciones en México, existe un proceso de subjetivación política. No son mayoritarios, pero existen colectivos y sindicatos que promueven la regulación de las empresas y la defensa de sus derechos laborales.

Durante el sexenio de AMLO (2018-2024) se pasó por varias etapas en sus procesos organizativos. Primero, con la conformación de redes autónomas de autocuidado entre los repartidores. Después, casi coincidiendo con el inicio del sexenio, con el surgimiento de las primeras protestas colectivas después de un accidente vial. Durante la pandemia los repartidores se visibilizaron como un sector que continuó trabajando sin condiciones de seguridad y el malestar dio paso a una serie de protestas internacionales. Finalmente, desde 2021 se inició un debate interno sobre la necesidad de organizar sindicatos y se generaron diálogos con el gobierno para regular a las empresas. Como resultado de ese proceso, en diciembre de 2024 se aprobó un nuevo apartado en la legislación laboral para regular las plataformas digitales.

En un contexto histórico de declive del sindicalismo y de avance en la desregulación laboral, es significativo que entre los trabajadores de las plataformas digitales hayan surgido procesos organizativos. Insistimos en que no son mayoritarios, es difícil calcular cuántos trabajadores forman parte de estas empresas y cuántos están vinculados a algún tipo de organización. Sin embargo, estos colectivos y sindicatos sí tuvieron una incidencia política en visibilizar el problema y en la negociación de una nueva legislación laboral.

Falta ver si estos colectivos y sindicatos logran consolidarse, y convencer a más trabajadores de la necesidad de organizarse. Como sea, fueron un actor inesperado que durante el sexenio de AMLO desplegó varios momentos de acción colectiva.

Bibliografía

- Alba Vega, Carlos; Bensusán. Graciela y Vega, Gustavo (coord.). (2021). *El trabajo del futuro con derechos laborales. Diagnóstico y estrategia de política pública para el reconocimiento de derechos laborales de personas trabajadoras por plataformas digitales*, COLMEX: México.
- Antunes, Ricardo (comp.). (2020). *Uberização, trabalho digital e Indústria 4.0*, Boitempo: Brasil.
- Cant, Callum. (2019). *Riding for Deliveroo: resistance in the new economy*. Londres: John Wiley & Sons.
- Guerrero Ornelas, Sergio y Pedro Guerra González. (2024). "Una mirada crítica a la reforma de plataformas digitales". *Revista Memoria. Revista de crítica militante*, núm. 243, año 2024-6.
- Hevia, Carolina y Yuli Ramírez. (2023). *Mientras más tecnología menos Humanidad. Una lucha por el reconocimiento laboral*. FRENAPP-Fundación Rosa Luxemburgo: Ecuador.

- Modonesi, Massimo. (2016). *El principio antagonista. Marxismo y acción política*. México: UNAM-Itaca.
- Morales Muñoz, Karol. (2020). “La valoración de la flexibilidad y la libertad en el trabajo en APPs. ¿Los trabajadores de plataforma son sujetos neoliberales?”. En: Hidalgo Cordero, Kruskaya y Carolina Salazar Daza (eds.). (2020). *Precarización laboral en plataformas digitales. Una lectura desde América Latina*. Quito: Fundación Friedrich Ebert.
- Ortega Erreguerena, J. (2023). “Resistencias frente al capitalismo de plataformas: paros internacionales de los repartidores en América Latina”. *Acta Sociológica* (90), 241-269. <https://doi.org/10.22201/fcps.24484938e.2023.90.86279>
- Oxfam-Indesig. (2022). *Este futuro no aplica*. México: Oxfam. En: https://www.promesasobreruedas.org/wp-content/uploads/2022/02/Este_futuro_no_aplica_informe_01262022.pdf, (consultado el 8 de febrero del 2025).
- Radetich, Natalia. (2022). *Capitalismo. La Uberización del trabajo*. Siglo XXI: México.
- Rosenblat, Alex. (2021). *Uberland. Cómo los algoritmos están reescribiendo las reglas del trabajo*, Madrid: Nola editores.
- Scasserra, Sofía. (2019). “El despotismo de los algoritmos. Cómo regular el empleo en las plataformas”. En: *Nueva Sociedad*, núm. 279, enero-febrero de 2019. <https://nuso.org/articulo/el-despotismo-de-los-algoritmos/> (consultado el 8 de febrero de 2025).
- Srnicek, Nick. (2018). *Capitalismo de plataformas*. Buenos Aires: Caja Negra Editora.
- Varoufakis, Yanis. (2024). *Tecnofeudalismo. El sigiloso sucesor del capitalismo*. Argentina: Editorial Ariel.
- Vandaele, K. (2021). “Collective resistance and organizational creativity amongst Europe’s platform workers: a new power in the labour movement?”. En: Haidar, Julieta y Maarten Keune (eds). *Work and labour relations in global platform capitalism*. Edward Elgar Publishing, 2021. Work and labour relations in global platform capitalism, 205-234.
- Woodcock, J. y Graham, M. (2019). *The gig economy. A critical introduction*. Cambridge: Polity.
- Animal Político. (2018b). “#NoMásMuertesViales: Exigen respeto para ciclistas y peatones con protesta en la CDMX”. *Animal Político*, 29 de noviembre de 2018, en: <https://animalpolitico.com/2018/11/ciclistas-repartidores-protesta-cdmx> (consultado el 8 de febrero de 2025).
- DOF. (2024). “Decreto por el que se adicionan diversas disposiciones a la Ley Federal del Trabajo, en materia de Plataformas Digitales”. *Diario Oficial de la Federación*, 24 de diciembre de 2025.
- Forbes (2020). “Rappi vive un buen 2020 sus planes de crecimiento se aceleraron con la pandemia”. *Forbes*, 15 de septiembre de 2020. En: <https://forbes.co/2020/09/15/negocios/Rappi-vive-un-buen-2020-sus-planes-de-crecimiento-se-aceleraron-con-la-pandemia> (consultado el 8 de febrero de 2025).
- Hernández, Gerardo. (2022). “Regulación del trabajo en aplicaciones reconocerá nuevas formas de empleo en LFT”. *El Economista*, 20 de enero de 2022. En: <https://www.eleconomista.com.mx/capitalhumano/Regulacion-del-trabajo-en-aplicaciones-reconocera-nuevas-formas-de-empleo-en-LFT-20220119-0117.html> (consultado el 8 de febrero de 2025).
- Morbiato, Caterina. (2019). “La guerra vial de los repartidores”. *Pie de Página*, 11 de agosto de 2019. En: <https://piedepagina.mx/la-guerra-vial-de-los-repartidores/> (consultado el 8 de febrero de 2025).
- Rivas, Liliana. (2021). “Las conexiones de Rappi quedan en familia”, *Factual | Distintas Latitudes*. En: <https://repartoslatam.distintaslatitudes.net/las-conexiones-de-Rappi-quedan-en-familia/> (consultado el 8 de febrero de 2025).
- S/A. (2022). *Manifiesto de Piso Mínimo de las Trabajadoras y Trabajadores de Plataformas*, mimeo, México.
- Unión Nacional de Trabajadores por Aplicación y de Reparto de México. (2021). *Estatutos*. Mimeo: https://drive.google.com/file/d/1iy77FWKxnXWNTc-2Ypy-42310VDI-6O_p/view
- UNTA. (S/F). *Declaración de principios*, mimeo: file:///C:/Users/Joel/Downloads/Declaraci%C3%B3n%20de%20principios.pdf

Notas y documentos

Animal Político. (2018a). “Ciclista repartidor de Uber Eats muere en accidente vial; convocan a movilización”. *Animal Político*, 28 de noviembre de 2018, en: <https://animalpolitico.com/2018/11/ciclista-repartidor-muere-accidente> (consultado el 8 de febrero de 2025).

Entrevistas citadas:

Nombre	Organización	Fecha
Saúl Gómez	Ni Un Repartidor Menos	2021
Stephanie Rojas	Deliverys Libres	2021
Sergio Guerrero	UNTA (México)	2023

De la violencia estructural a la resistencia propositiva de los smeítas¹-cooperativistas

Gabriela Victoria Alvarado²

Esta investigación se aboca al estudio de las relaciones de violencia estructural por parte del Gobierno Federal mexicano hacia el sujeto laboral del Sindicato Mexicano de Electricistas (SME) y del socio cooperativista de LF del Centro, ante la extinción de la paraestatal Luz y Fuerza del Centro, así como las formas de interpelación y resistencia por la recuperación de su materia de trabajo, por parte de dichos trabajadores, en el periodo desde 2009 hasta 2024, en un marco de políticas económicas neoliberales.

Palabras clave: Violencia global, sindicato-cooperativa, poder y resistencia.

Introducción

La actual formación socioeconómica neoliberal está marcada por una distribución asimétrica de recursos materiales e inmateriales, en la que están presentes relaciones de poder desigual, generando formas intensificadas de violencia por parte de los aparatos de gubernamentalidad local y global en los espacios productivos y laborales. Posicionado en este escenario, el trabajador electricista del SME se enfrenta a la extinción de la empresa paraestatal Luz y Fuerza del Centro (LFC) que da fin a las relaciones laborales de 44,000 trabajadores electricistas por medio de un decreto presidencial, emitido el 11

de octubre de 2009. Ante esta situación, el SME enarbola un movimiento sociolaboral por la recuperación de su materia de trabajo, con 16,599 electricistas que decidieron no recibir el finiquito. En esta contienda, el SME logró un *memorándum de entendimiento* (Muñoz, P., 2015) con el Gobierno Federal, obteniendo una serie de concesiones para la generación eléctrica, así como talleres y fábricas, las cuales, para poder ser transferidas en propiedad, fue necesario, como requisito jurídico, constituirse como cooperativa de producción y servicio. Tal acuerdo se cumplió de forma parcial. El punto más importante de reinsertión laboral de los trabajadores en resistencia a más de 15 años, no se ha satisfecho.

Este artículo tiene como objetivo develar y analizar las principales formas institucionales, los diversos mecanismos del poder estatal, para ejercer una violencia estructural y las formas contrapuestas de interpelación y resistencia por parte del trabajador del SME y del cooperati-

vista de LF del Centro. Como marco metodológico se considera la hermenéutica profunda de J. B Thompson (1998) que incluye un análisis socio-histórico; un análisis formal o discursivo; y el proceso de interpretación/reinterpretación. Soportado por técnicas de investigación de historias de vida, entrevistas y discusión de grupos. Para cumplir tal objetivo, se tomaron dos momentos relevantes del periodo desde 2009 hasta 2024:³ 1) La desaparición de la empresa paraestatal LFC en el año 2009 y 2) La firma del *memorándum de entendimiento* en 2015.

³ Alrededor del sujeto smeíta y cooperativista se han desarrollado los siguientes periodos de investigación: a) 2009-2012 con el título "La reconstrucción de la identidad y acción colectiva del trabajador electricista de Neca-xa"; b) 2012-2014 con el nombre "Estrategias sindicales en el movimiento sociolaboral del SME"; c) 2014-2017 extensión de dicha investigación; d) 2021-2024 con el tema "Alternativas y transformaciones en las organizaciones de trabajadores en la formación social neoliberal en el siglo XXI en México".

¹ Agremiado al Sindicato Mexicano de Electricistas (SME).

² Doctora en Estudios Sociales por la UAM-Iztapalapa.

La violencia estructural globalizada

Históricamente, la violencia como método económico se ubica en las formas precapitalistas del saqueo y la conquista de territorios, poblaciones, la esclavitud y el trabajo forzoso. La civilización mercantil se impuso a punta de cañón a costa de la destrucción de formas culturales y productivas, gente y tierras. La antropología histórica ya distinguía en el continente europeo, alrededor del siglo XII, el revolucionamiento “posneolítico” de las fuerzas productivas. Ya desde ese tiempo hasta la actualidad, se observa una transformación “epocal”, porque implica un tipo nuevo de escasez que se podía medir respecto a la muerte posible, la disminución de la vida y la aparición de un tipo de “abundancia” que se podía medir en relación con la vida posible (B. Echeverría, 1998); es un giro histórico en la situación real de la condición humana y la modernidad debió entregarse al comportamiento capitalista del mercado.

Max Horkheimer (Cit. Echeverría, 1998) criticaba la gestación de otra versión del Estado contemporáneo, la que vemos hoy expandirse sobre el planeta en la figura de ese Estado cuasi perfecto o esa entidad estatal transnacional puesta por la nueva globalización capitalista —neoliberal— de la economía mundial. Como señalaba Weber (2005) en cuanto a la relación íntima de la violencia con el Estado moderno —que como comunidad humana dentro de un determinado territorio— reclama para sí el monopolio de la violencia física legítima. Al respecto comenta A. Rivadeo (1998), la ley y los marcos jurídicos conforman el orden represivo y la organización de la violencia ejercida por el Estado y los aparatos transnacionales, porque estructuran las condiciones de funcionamiento de la represión, designan sus modalidades y encuadran sus dispositivos. Es decir, es el ejercicio del poder político estatal-transnacional que se afianza en el marco global neoliberal, en el cual la empresa pública en países como México atrae los apetitos del capitalismo.

La empresa pública y la pugna por los recursos eléctricos en el neoliberalismo global

En la actual etapa del capitalismo, se encuentran en la mesa del debate diversos términos y conceptos para explicar y tipificar las nuevas formas refuncionalizadas de acumulación de capital, como son: la globalización, la mundialización, el neoliberalismo, alrededor de los cuales existe polémica.⁴ Más allá de estos debates teóricos, lo cierto es que las políticas públicas neoliberales implementadas por

organizaciones financieras internacionales inspiradas en el Consenso de Washington, emitían una serie de recomendaciones⁵ hacia los países en desarrollo como condición para otorgarles créditos financieros, que han conducido a una reducción del Estado del bienestar.

Desde el surgimiento de la industria eléctrica en México, a inicios del siglo XX, el SME se ha enfrentado a la disputa por el fluido eléctrico, por parte de intereses nacionales y extranjeros. De manera breve se anotan algunos hechos relevantes (cuadro 1).

Esta organización sindical en su formación trae consigo una trayectoria de gran densidad histórica y carga significativa, producto de sus batallas por mejores condiciones de trabajo, por más de 100 años y su reciente transformación dual como socio cooperativista de LF del Centro. La participación del smeíta en la Nacionalización Eléctrica en 1960 marca un hecho que le daría fuerte sustento a su personalidad política sindical, al afianzar toda una serie de convicciones y principios nacionalistas entrelazados con su cultura laboral, en su saber-hacer. Alrededor de los años setenta del siglo XX con la globalización de la economía y la elevada competencia en el mercado internacional, el SME enfrentará la crisis económica y de productividad, con la firma del Convenio para la Reestructuración de la Cía. LFC en marzo de 1966. En los años ochenta del siglo pasado, con la implementación de las políticas económicas de reconversión industrial y la flexibilización de las relaciones laborales, se cuestiona la rigidez de su Contrato Colectivo de Trabajo (CCT) (Melgoza, 2011).

En medio de confrontaciones por las medidas de reestructuración productiva se crea en 1994 el nuevo organismo descentralizado LFC, encajonado en el Programa Nacional de Modernización salinista de 1990-1994, que se va a topar con obstáculos como la crisis económica de 1995, así como la política gubernamental de Ernesto Zedillo expresada en su Plan Nacional de Desarrollo (1994-2000). Las acciones por parte de los electricistas del SME en contra de las medidas privatizadoras de la energía eléctrica cobraron intensidad en la siguiente década, agravándose la situación el 11 de octubre de 2009 cuando lo despojan de su materia de trabajo, avalada por enfoques neoliberales globalizadores que determinan el fin de las empresas públicas (Victoria, 2022).

La violencia estructural en marcha

La confrontación entre las fuerzas institucionales del gobierno contra el SME y la cooperativa LF del Centro, se va

⁴ Algunos autores (R. Bernal, 2000; A. Touraine, 1996) plantean que la globalización ha pasado a ser un paradigma, un modelo ideológico, bajo el cual se escudan o justifican políticas nacionales o internacionales.

⁵ Entre las más importantes están: Apertura al comercio internacional y a la inversión extranjera directa. Privatización de empresas públicas. Desregulación de mercados (J. Williamson, 1990).

Cuadro I Síntesis de eventos relevantes SME-Cooperativa LFC		
Periodo Económico/social	Evento sociolaboral	Convenios, tratados, Contrato Colectivo de T.
Porfiriato modernizador y Estado en formación	1905. Industria eléctrica, primeras plantas. Construcción Hidroeléctrica Necaxa. 1914. Creación del SME, seguidas por primeras huelgas de electricistas.	Por la huelga de 1916, V. Carranza “condena a muerte” al secretario general del SME, E. Velasco, por su participación.
Desarrollo estabilizador	1960. Nacionalización de la Industria Eléctrica.	Promulgación por A. Mateos en DOF del 27 septiembre.
Modernización Reestructuración productiva	En los años 70 CFE despoja a SME de zonas de trabajo. En 1975 LFC queda como empresa en liquidación. Años 80. Política económica, reconversión industrial, flexibilización, relaciones laborales. Se cuestiona la rigidez del CCT del SME.	Prohibición de la construcción de plantas generadoras de energía a Cía. LFC, limita su desarrollo. En 1987 SME impulsa Mesa de concertación sindical.
Neoliberalismo privatizador	1992. Revisión CCT: base financiera y estructura productiva. 1994. Creación de LFC como organismo público descentralizado. Particulares como productores independientes de energía eléctrica. 1999. Primer intento privatizador de energía eléctrica. 2009. Extinción de LFC, 44 mil trabajadores sin materia de trabajo. 2015. Permisos para generar electricidad con Mota Engine (Fénix). Entrega fábricas y talleres como cooperativa. Promesa de reinstalación.	Comisión Mixta Productividad CCT. Decreto de Salinas de Gortari en <i>Diario Oficial</i> el 9 de febrero. Firma Tratado de Libre Comercio. Legislativo rechaza propuesta de reforma de Zedillo Decreto Calderón DOF I 1 oct. Firma del <i>Memorándum de entendimiento</i> con Gobierno Federal de Peña Nieto, cumplido parcialmente.

Fuente: Elaboración propia.

a llevar a cabo en dos grandes contiendas. En la primera, la organización sindical emprende un movimiento sociolaboral para recuperar su fuente de trabajo, ante la extinción de la empresa LFC en el año 2009, colocándose en un campo de fuerzas y poder. Se mostrarán las “razones” de Estado para legitimar la extinción de LFC, los mecanismos institucionales de violencia y poder, los dispositivos represivos, la violencia mediática y simbólica, las técnicas emocionales y patrones de condena.

La segunda contienda se presenta después del 10 de junio de 2015, en que se constituye la Cooperativa LF del Centro hasta la fecha, restaurando diferentes formas de violencia de gobierno, las cuales impactan antes, durante y después de la grave situación pandémica del año 2020 que agudiza las difíciles condiciones operativas, políticas y productivas a las que se enfrentan los proyectos cooperativos. Es importante mencionar que el compromiso político expresado en el memorándum de entendimiento para reinsertar laboralmente al trabajador electricista, hasta la fecha no ha sucedido, generando una situación de incertidumbre y violencia en las familias de los smeí-tas-cooperativistas.

Primera contienda: La extinción de Luz y Fuerza del Centro

En primer término, los mecanismos represivos de poder estatal estuvieron en primera línea, cuando se da el cierre de la empresa paraestatal LFC, en una noche de *sábado de futbol*, esto se realizó sin estar de por medio ninguna razón jurídica, la Policía Federal Preventiva invadió de forma sorpresiva los centros de trabajo ejercitando violencia presencial y física para que los trabajadores que laboraban en las plantas hidroeléctricas y termoeléctricas entregaran las instalaciones a los ingenieros de CFE. Lo que seguía era encubrir y justificar tales hechos por medio del decreto presidencial emitido por F. Calderón que tratará de darle legitimización, al respecto se constata la aseveración de Weber (2005:3) cuando señala que “el Estado es una relación de hombres sobre hombres, que se sostiene por medio de la violencia legítima”. Hoy se coaliga, además, con los aparatos transnacionales globales.

Dentro de los distintos tipos de legitimidad, este autor anota que los Estados modernos se caracterizan por

la legitimidad legal, con la creencia en la racionalidad de las ordenaciones estatuidas; así como la representación colectiva que tiene una fuerza orientadora de la acción para estatuir un orden político que tienda a fomentar la creencia en su legitimidad, ya que dicha creencia opera como un elemento estructurador de las relaciones de dominación, y rinde una función estabilizadora a cualquier sistema político (Cit. Gutiérrez, 1998: 320).

El gobierno de F. Calderón (2009) en el mensaje a la nación exhibe un argumento jurídico para justificar su decisión “con base en lo que dispone el art. 16 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales”, pero omite aludir al artículo 27 de la *Constitución*, que tiene mayor rango como ley. En dicho mensaje existe un señalamiento pronunciado para inculpar de forma concluyente al trabajador electricista, por la ineficiencia de la empresa LFC, exculpando a otros agentes con mayor responsabilidad, por su poder de decisión, como lo son los funcionarios y administradores de LFC. Otra causal que arguye Calderón es el bajo desempeño de la paraestatal, lo que implica la baja productividad de la empresa de LFC en comparación con CFE, argumento por demás reduccionista, pues las condiciones técnicas y financieras de estas dos empresas son diferentes. Un punto neurálgico es la política tarifaria y de subsidios cuya estructura a nivel nacional estaba diseñada por el Gobierno Federal y su política de ingresos y egresos, teniendo que comprar el KWH caro a CFE y comercializarlo barato, lo que lo conducía a una descapitalización. Es decir, las “razones” de Estado para legitimar la extinción de LFC fueron fallidas, pero sin embargo impuestas.

No será tan solo el Poder Ejecutivo, sino todo el aparato de Estado que va a implementar mecanismos legales institucionales para ejercer su violencia y poder. En el ámbito jurídico, el decreto presidencial de extinción de LFC fue inconstitucional porque la única instancia facultada para legislar sobre materia eléctrica es el Congreso de la Unión (fracción X del art. 73 de la *Constitución*). Asimismo, la *Ley Federal del Trabajo* es violentada al no respetar el Contrato Colectivo de Trabajo. Por lo que el SME interpone recursos de amparo por la inconstitucionalidad del decreto y por despido injustificado. El Segundo Tribunal Colegiado de Circuito en Materia de Trabajo otorgó el derecho al patrón sustituto conservando la vigencia del CCT y los derechos individuales de cada trabajador sin liquidarse. Sin embargo, estos amparos fueron avalados en un caso y revocados en otro, por la Suprema Corte de Justicia. Es así como dos hechos jurídicos en este conflicto laboral son sometidos a un acto jurídicamente controversial, puesto que el acto de justicia que debería restituir los derechos humanos y laborales del trabajador electricista son violentados por parte de los mismos funcionarios de gobierno encargados de vigilar su justa aplicación.

Otro obstáculo se encuentra en el ámbito jurídico-sindical, relacionado con la contienda electoral del SME, como la negativa por parte de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STyPS) para otorgar la Toma de Nota⁶ al sindicato, apenas unos días antes del cierre de LFC en el año 2009. Para que, con tal artificio, le quitara la interlocución legal para negociar con las instancias de gobierno su pelea por la recuperación de su fuente de trabajo. La Toma de Nota fue otorgada hasta el 13 de septiembre de 2011. Su obtención no fue gratuita, fue el resultado de una intensa lucha política con diversas acciones de los electricistas en resistencia, desde la decisión personal de no liquidarse hasta acciones colectivas como el plantón en el Zócalo de la CDMX, en marzo de 2011.

El gobierno panista también echó mano de dispositivos represivos, como fue el encarcelamiento de doce trabajadores electricistas. Como ha ilustrado Foucault (2005), la prisión es una pieza esencial en el arsenal punitivo, en la historia de los mecanismos disciplinarios, con la colonización de la institución judicial, introduce procedimientos de dominación, para transformar a los individuos. Es un equipo institucional para volver a los dominados dóciles y útiles. Esto lo han experimentado los trabajadores smeitas, son el “mal ejemplo” para la clase trabajadora mexicana, pues siempre han cuestionado la apropiación codiciosa de los recursos energéticos del país y no permiten la pérdida de su materia de trabajo y luchan por ello.

Se van a implementar más acciones de violencia gubernamental en el ámbito mediático por medio de patrones de condena ante la opinión pública, sobre esta última, Portelli (1979) apunta la presentación de este fenómeno como el punto de contacto entre la sociedad civil y la sociedad política, que la clase dirigente gubernamental utiliza para obtener un resultado político determinado. Para tal fin el gobierno echó a andar una estrategia mediática “negra” estigmatizando al trabajador electricista, por medio de los consorcios TV Azteca y Televisa. Pues el gobierno, recordaba el gran apoyo que la población le había dado al SME en los tiempos de Zedillo, cuando en febrero de 1999, éste hizo los primeros planteamientos para la privatización de la energía eléctrica. En aquella ocasión, el SME recolectó entre la población dos millones 600 mil firmas en casi dos meses, en contra de la privatización de la energía eléctrica (Lux, 1999), de ahí el interés para echar a andar la maquinaria mediática a diferentes niveles, desde sus cuadros académicos nacionales e internacionales, hasta la

⁶ Es la Constancia de Comunicación de cambio de directiva de un sindicato, otorgada por la STyPS que acredita la elección o renovación de la directiva, es una resolución legal administrativa que otorga personalidad jurídica.

participación de líderes de opinión, cámaras patronales y dirigentes panistas.

Fueron implementadas diversas técnicas comunicativas, como la aplicación de encuestas, miles de *spots* televisivos, mensajes-rumores-chismes. Al interior de la organización sindical, con el manejo de rumores acerca del secretario general, por las redes sociales como Facebook o por radio-pasillo, que pretendían debilitar la confianza interna entre los electricistas. Como fue aquel mensaje, según relata un electricista (entrevista del 12 abril de 2012) que circuló en una de esas noches en la huelga de hambre en el Zócalo que decía: “son chingaderas aquí nosotros en Huelga de Hambre y Martín vacacionando en Puerto Vallarta”, afortunadamente ese mensaje cayó por el peso de la evidencia, pues en esos momentos Martín (secretario general) estaba precisamente adentro en el campamento con los huelguistas de hambre. Los primeros efectos de esta campaña mediática hicieron mella en el ánimo de brigadistas que salían a realizar labores de repartición de volantes con información acerca de su problemática laboral, como narra uno de ellos

“Yo alguna vez lloré de impotencia, porque me rompieron volantes, gente del pueblo, que nos decía “maldito electricista, eres un privilegiado, te pagaban delfino-terapia”, por dos hijitas de un compañero hicieron un escándalo. (Entrevista, 10 de marzo de 2010).

Esta violencia directa también se va a visibilizar no tan sólo en formas comunicativas verbales, sino también en el ámbito subjetivo con técnicas emocionales por medio de la manipulación de sentimientos de animadversión, envidia y temores, entre los más importantes. Todo con el fin de ejercitar ese poder estatal e influir en actitudes y comportamientos de este trabajador electricista, que minen su espíritu combativo y sus acciones en pos del regreso de su fuente de trabajo.

Aunque el manejo del temor fue utilizado de manera generalizada entre los *smeítas*, esta emoción también se manejó de forma diferenciada en ciertos espacios focalizados. Como lo sucedido en la División de Juandhó después de la huelga simbólica efectuada el 16 de marzo de 2010, en esta ocasión la represión policial fue desproporcionada, en cuanto a la cantidad de policía federal enviada, aproximadamente 2,000 elementos, según narran los electricistas, para “controlar” a una población de menos de 1,000 pobladores contando a mujeres y niños. Las acciones fueron por demás intimidantes, rociándolos con gases lacrimógenos y sitiándolos en toque de queda por tres noches; metiéndose a sus casas sin orden previa para agredir físicamente a los pobladores. Para algunos electricistas esa experiencia los atemorizó al grado de preferir liquidarse.

Segunda contienda: La asfixia cooperativista-smeíta en tiempos de la 4T

Ante esta violencia estructural y de Estado, el SME asume una resistencia propositiva, impulsando proyectos productivos cooperativistas, los cuales son asfixiados en este ambiente mercadotécnico, de instancias burocráticas y de políticas públicas de gobierno que, de hecho, omiten al sector social cooperativo, sólo se le da un tratamiento retórico, general y ambiguo.⁷ De inicio, al Convenio Marco entre el gobierno y el sindicato acordado el 11 de julio de 2015, no se le dio seguimiento. Se añade la desesperanza de los *smeítas* al no cumplirse las promesas de campaña de López Obrador en 2010 y 2012, respecto a las que expresaba: “Quiero hacer el compromiso de seguir apoyándolos de manera incondicional y que, de triunfar en las elecciones presidenciales de 2012, todos serán recontratados y será restablecida la empresa pública LFC” (A. E. Muñoz, 2010).⁸

También de nuevo, está presente el obstáculo legal para no otorgar la Toma de Nota por parte de la STyPS por el reconocimiento del proceso electoral efectuado en junio-julio para el periodo 2020-2025. Antes de la realización de estas elecciones se consultó a dicha dependencia sobre la posibilidad de una prórroga ante la emergencia sanitaria del Covid-19, ésta contestó que no tenía facultades para ampliar la gestión de ninguna dirección sindical. Para evitar el peligro de no realizar dicho proceso electoral en tales fechas, como lo establecen los estatutos de la organización sindical, éstas se llevaron a cabo para cumplir en tiempo y forma y apegados a la *Ley Federal del Trabajo*, a pesar de estar inmersos en la pandemia y la ambigua respuesta de la STyPS. Durante el proceso de votación se siguieron estrictamente los protocolos sanitarios para la seguridad de todos los asistentes.

Sin embargo, a finales de octubre del año 2020, la STyPS no había otorgado la Toma de Nota, quien había manifestado tener “dudas razonables” acerca de la legitimidad del proceso electoral. Ante lo cual, en Asamblea General del 28 de octubre, se acordó la realización de una consulta para la ratificación de la voluntad y el sentido del voto del agremiado del SME en el pasado proceso electoral. Se volvió a efectuar la ratificación y finalmente al no tener ningún argumento jurídico sindical, la STyPS dio la

⁷ Como puede constatarse en los planes nacionales de desarrollo (PND) 2019-2024 y 2025-2030

⁸ En el proceso electoral de 2024, el SME ha apoyado a Claudia Sheinbaum del partido Morena, sin promesas públicas de por medio, con la esperanza pragmática y soterrada por parte de los *smeítas* para recuperar su materia de trabajo.

Toma de Nota el 5 de diciembre de 2020. Así expresa tal situación un trabajador:

“Pero a final de cuentas la toma de nota es un elemento bien interesante porque fue la demostración de que, a pesar de toda la presión del gobierno, de tener toda la maquinaria del gobierno en contra nuestra, en sus propios términos, les demostramos que teníamos la razón y no les quedó otra más que darnos la toma de nota” (Entrevista a J.J. Gómez B., efectuada el 28 enero de 2021).

Para los electricistas del SME, el hecho cobra relevancia en tanto que este reconocimiento legal facilita la negociación con el Gobierno Federal al poseer interlocución, a pesar de los continuos obstáculos y trabas legales para reconocer su existencia jurídica. En esta situación se aprecia cómo las instituciones de gobierno administran este tipo de violencia al establecer, no tan sólo los fundamentos legales, sino las formas de control para garantizar la “conveniencia” de su uso y ordenamientos.

No basta que las formas jurídicas sean cumplidas a cabalidad refrendando la legalidad y legitimidad del SME. Existe el “golpe blando” presidencial, que al no poder ejercer su poder de forma directa física ni con los recursos del aparato institucional, echa mano del espacio público mediático por medio de sus conferencias “mañaneras” para avalar a personas disidentes al SME (*Mañanera*, 10 de febrero de 2022).⁹ O bien cuando López Obrador le otorga a esta disidencia una ilegítima e ilegal “imagen de representación sindical”, al anunciar públicamente la compensación vitalicia a extrabajadores de LFC, en febrero de 2023.¹⁰ Ha sido concederle a tal disidencia¹¹ la gracia de la “legitimación presidencial” pero que significa una introniza-

⁹ En esta conferencia López Obrador invitó a Rosendo Flores, disidente del movimiento de resistencia, exsecretario general en 1997-2005, presentándolo como “dirigente del SME”, lo cual no es tal por no cumplir con los requisitos y obligaciones estatutarios de dicha organización sindical <https://www.facebook.com/EIUniversalOnline/videos/289549586576933/>

¹⁰ En el evento del 5 de diciembre de 2022, para anunciar el inicio de entrega de “Compensación Vitalicia” a más de siete mil extrabajadores de LyFC por parte del Gobierno Federal, dando cumplimiento al decreto de López Obrador (*Diario Oficial*, 29 de agosto de 2022). Estuvieron presentes titulares y altos funcionarios de la Secretaría de Gobernación, STyPS y del Instituto para Devolver al Pueblo lo Robado (Indep) y como representante de los extrabajadores se designó por parte del ejecutivo al exsecretario general del SME Rosendo Flores —que forma parte de los disidentes— incurriendo en una falta jurídica laboral porque quien ostenta la representatividad legal ante la STyPS es Martín Esparza, secretario general del SME (Comunicado de Prensa núm. 057/2022 Hacienda/Gobernación/STyPS/INDEP).

¹¹ La forma en que se manifiestan estos grupos disidentes después de la extinción de la empresa se ha reseñado en múltiples ocasiones y se tiene claridad de sus comportamientos políticos caracterizados desafortunadamente no con argumentaciones políticas, sino con adjetivos calificativos soeces hacia la dirigencia y la resistencia smeíta, esto lo realizan de forma focalizada en las redes sociales (Victoria, 2022).

sión en los asuntos internos sindicales, pasando por alto el respeto a la autonomía sindical y a los principios democráticos, que el mismo presidente López Obrador ha enarbolado y exigido a lo largo de su trayectoria política. Al respecto un smeíta-cooperativista opina:

Hay muchas cosas que le reconocemos a AMLO, que le ha puesto en la torre al PRI y eso nos llena de orgullo, que el país no se endeude, que hace y compra refineries, que haya programado un aeropuerto y les haya quitado el negocio a otros, el tren maya, todo eso se lo alabamos, es algo magnífico. Pero no se vale que pase por encima de la personalidad jurídica de nuestra dirección sindical obtenida legalmente con el estricto cumplimiento de la Ley Federal del Trabajo y nuestro Estatuto sindical, lo cual constituye una flagrante transgresión al Estado de Derecho y una descarada violación a nuestra autonomía y libertad sindical (Entrevista a HEPZ, 21 de junio de 2023).

A decir de otro trabajador, esto constituye un “golpe blando al SME”. Es decir, es un golpe pasivo que pareciera suave, pero enmascara una violencia flagrante, porque no reconoce la legítima lucha como trabajador, es una estrategia dirigida al debilitamiento sistemático de la gobernabilidad hacia dirigentes sindicales-cooperativistas y a la base en resistencia que persiste en demandar sus derechos laborales.

La coyuntura pandémica del Covid-19 representó una virulencia fatal en los espacios productivos de estos electricistas-cooperativistas, como lo narra el presidente del Consejo de Administración: “Fue una afectación total, porque cancelaron contratos, hubo por lo tanto pérdida de fuentes de empleo y disminución de adelantos a rendimientos. Lo más lamentable son los fallecimientos de los compañeros, cerca de 120 socios activos, se triplicó la tasa de mortalidad en un año” (Entrevista a Alfredo D. Rojas L., 19 de febrero de 2021).

Constituyó una situación cruenta de violencia física para este trabajador, porque además de la aguda inestabilidad laboral inherente a la falta de cumplimiento por el gobierno para la recuperación de su materia de trabajo, esto se padeció sin la cobertura de salud en el seguro social, a pesar de que ha sido una demanda exigida y documentada en mesas de negociación desde el mes de julio de 2020.

Es de señalar que son múltiples las mesas de negociación a lo largo de este conflicto electricista, son espacios que se han ganado políticamente, no han sido otorgados de forma gratuita. Para que estas mesas hayan sido posibles, se han tenido que ejercer, por parte de los electricistas, medidas de fuerza con acciones colectivas como marchas, plantones, huelgas simbólicas, huelgas de hambre, cadenas humanas, caravanas políticas y muchas

acciones más. En las múltiples mesas negociadoras, se han enfrentado muchas veces sólo al silencio como respuesta, a la ambigüedad, a eludir la palabra negociada por parte de los funcionarios de gobierno. Es la violencia de la retórica que desgasta las esperanzas, que mina los ánimos, que simula para distraer, que carece de autenticidad política. Como bien lo reitera Carlos Pereda (1998) son las “argumentaciones secuestradas”, en el sentido de que ni siquiera pueden comenzar, pues no hay motivación ni intención, cuyo fin no es el cumplimiento de un diálogo negociado, como se ha mostrado, sino una retórica veladamente violenta.

Otro ámbito para obstaculizar los proyectos cooperativos-smeítas lo constituyen los contratistas de CFE, que siempre han estado presentes desde el inicio de los años de la reestructuración modernizadora en las décadas de los 70-80 del siglo anterior. Se acentuó cuando despojaron de su materia de trabajo a los smeítas en 2009 cuando entró el contratismo en pleno para realizar las funciones y tareas que realizaba el trabajador electricista del SME. Hoy día se sigue cuestionando la ineficiencia y corrupción por la gran cantidad de empresas contratistas, lo que se disparó de forma escandalosa en la gestión de los actuales funcionarios de CFE. Como lo ha subrayado, el secretario general del SME, M. Esparza: “Nunca antes en ningún gobierno, la CFE se permitió tales excesos. Por lo tanto, resulta una abierta contradicción a la política de austeridad, en el hecho de entregar la materia de trabajo a empresas particulares. Como se ha demostrado en los últimos dos sexenios, éstas son el nicho perfecto para los negocios irregulares e ilegales” (M. Esparza, enero de 2024).

Esparza añade que estos nueve mil contratistas se han apoderado silenciosamente de la empresa pública con una falta de transparencia en la asignación de millonarios contratos. Por otro lado, compiten por los proyectos con la Cooperativa LF del Centro para ganar las licitaciones de los concursos. Para llevarlos a cabo, los mecanismos administrativos de gobierno no fluyen parejo ni son transparentes, pues las licitaciones ya están designadas por parte de funcionarios de CFE a determinado contratista, ya que constituye un jugoso negocio para ambos. Esta gran desventaja la expresa un trabajador:

Ya tenemos algunos proyectos con CFE, licitaciones, pero son pequeñas, sabemos que las licitaciones son chuecas ¿no? Van “dedeadas”, todo ese tipo de cosas es lo que nos ha dificultado ir con la materia eléctrica, hay otros proyectos que son alternativos, muchos de ellos son exitosos, pero son proyectos muy pequeños que no alcanzan para cubrir el objetivo principal que es la reinserción laboral (Entrevista a Raúl Maya, 4 de enero de 2021).

Para que sea posible el impulso de proyectos cooperativos de LF del Centro, éstos deben tener un soporte gubernamental expresado en sus políticas públicas hacia el sector de la economía social. No obstante, hoy éstas no cumplen el cometido, como lo subraya el Colectivo Cooperativas de la Nueva Central de Trabajadores (2020) del que forma parte la cooperativa LF del Centro, se argumenta que el modelo constitucional que nos rige ha sido erosionado por las políticas neoliberales implementadas en los últimos 30 años. Se requiere, —añaden—, un proyecto que en verdad termine con el neoliberalismo hoy en crisis, para dar paso a un modelo de carácter social, basado en la organización articulada a través de sus propias comunidades y organizaciones, para satisfacer las necesidades sociales y no a los grandes capitales.

Resistencia propositiva y formas emancipatorias

Ante tal embate, pareciera que este trabajador smeíta-cooperativista, debiera caer fulminado y abatido. Pero, soportado en un consistente capital cultural e identitario, contrapone a esta violencia una resistencia propositiva, y una reformulación de sus formas emancipatorias. Por tanto, este movimiento de trabajadores va a estar abastecido por sus experiencias centenarias que conforman un legado político a través de capas sedimentadas de memoria colectiva, que en tiempos recientes se actualiza como memoria “viva” revistiendo con poder las acciones, con reformulaciones organizativas locales y globalizadas que permiten un afianzamiento unitario para visibilizar en la esfera pública la demanda de recuperación de su fuente laboral. Para sostener esta batalla, estos trabajadores electricistas, recurren a poderes simbólicos, afectivos y subjetivos.

Poder político, identitario y de memoria

El trabajador electricista del SME se ha posicionado a lo largo del tiempo en su espacio social y productivo como un sujeto instalado en su territorio, el cual no se remite tan sólo a un lugar donde estar, sino un allá en donde ir, es decir, es un sujeto territorializado, un sujeto que es habitante de su espacio. Porque el territorio además de imprimirle un sello a la práctica social misma, también se constituye en materialización de memorias individuales y colectivas que contribuyen a configurar las identidades de los sujetos, pero que también son cursos de acción en el espacio. También se ancla en una temporalidad, con-

cretados en sus lugares de memoria,¹² en sus tradiciones, héroes, leyendas. Así como en su “saber-hacer” laboral y los registros de su experiencia sindical en revistas emblemáticas como *Lux*.

Esta ha sido la situación espaciotemporal, en que se han encontrado de una manera específica cada una de las doce divisiones sindicales que conforman el SME. Empero, se mostrará de forma especial a la División de Necaxa, por su densidad histórica, arraigada en la memoria del *smeíta* y expresada por su importancia socioproductiva y económico-técnica de la industria eléctrica en los inicios del siglo XX. Necaxa, pueblo electricista, llamado “La cuna de la industria eléctrica”, posee por parte de sus habitantes una densidad memorial, que se remite a los primeros años del siglo XX con la construcción del Complejo Hidroeléctrico Necaxa (CHN), territorio en el cual se han forjado batallas por mejores condiciones de trabajo a través del tiempo, como narra un jubilado:

Aquí cuando se iniciaron los trabajos de la construcción del Complejo. Fue cuando ellos (Mexican Light and Power) fueron los que orillaron a la inconformidad, porque ellos trajeron como 1200 trabajadores que ganaban más que los inditos de calzón y huarache que laboraban aquí. Y se comenzó a preguntar que por qué. Aquí por ejemplo ya había pláticas, comenzaron a hacerse reuniones de tipo sindicales para ver sus situaciones para igualarlas a cómo las tenían ellos (V. Uribe, 16 de febrero de 2012).

Hoy, Necaxa resulta más emblemática en estos tiempos neoliberales, en esta batalla por la recuperación de la fuente laboral, pues fue la División Sindical Necaxa la que realizó la primera “toma simbólica” de las instalaciones del Salto Chico, el 17 de mayo de 2014, para exigir al gobierno que considerara la viabilidad de su propuesta para poner en operación el CHN. Pero lo demás significativo y simbólico fue que, en octubre de 2015, una de las primeras instalaciones hidroeléctricas que el gobierno entregó al SME y al Grupo Fénix para la generación del fluido eléctrico, fuera el CHN. Esta acción, después la emularían las demás divisiones sindicales. (Victoria, 2022).

Otro punto relevante lo constituyen las relaciones que se establecen entre las nuevas generaciones de electricistas y los jubilados, quienes no tan sólo apoyan económicamente a los trabajadores en resistencia, sino también brindan: a) la capacidad afectiva en cuanto a apoyarse en sus emociones y sentimientos; b) la dimensión ética en la

que se han construido sus valores acerca de la democracia, la combatividad, su orgullo laboral a través de generaciones; c) el abreviar de ese capital político que ha fluído en los espacios laborales y sindicales por más de 100 años; d) ese capital también fluye y se comparte en los discursos de los dirigentes y sus análisis de la realidad política nacional e internacional, y hasta en las pláticas apasionadas en sus otros mundos de vida, como son las discusiones familiares en casa.

Porque las motivaciones para la participación se construyen y consolidan en un intercambio activo dentro de las redes de pertenencia de los individuos (laborales, familiares, sindicales). Una de esas redes la constituye el *jubilado*, quien desempeña un rol importante por medio del fenómeno de la influencia social (Moscovici, 1981) en una relación cotidiana, la cual es penetrante y decisiva que les otorga poder a través de sus relatos comunes, compartidos, transmitidos a través de redes de sociabilidad que dan origen a una comunidad electricista con una fuerte identificación.

En este campo de fuerzas, son múltiples los recursos del poder estatal para ejercer su dominio, control y violencia. Para enfrentarlo, el SME se apoya en su cultura política, con sus prácticas experimentadas por décadas. Entre las más sustantivas se tiene su ejercicio democrático que le da sentido a sus acciones políticas que lo han cohesionado como sujeto laboral y político. De forma concreta están los procesos electorales que no tan sólo le dan soporte legal, sino también, el ejercicio de las formas democratizadoras que lo legitiman. Uno de los espacios sociales en el que se han desarrollado éstos, son las asambleas.¹³

Como se ha mostrado, otro ámbito que este trabajador ha enfrentado es el control gubernamental mediático del conflicto, orientado a movilizar la percepción del cliente insatisfecho por el servicio y el cuestionamiento sobre la viabilidad de la empresa LFC, así como la estigmatización de la organización sindical. Ante ello, el trabajador electricista en resistencia ha echado mano de los recursos que brinda la tecnología y se han establecido múltiples sitios y *blogs*, así como la interacción informativa en las redes sociales teleinformáticas.¹⁴ Al paso de los meses, la campaña mediática “negra” gubernamental, perdió su eficacia, al enfrentarse a la prueba de ácido de la realidad social

¹² El concepto lugar de memoria es “Toda unidad significativa, de orden material o ideal, de la que la voluntad de los hombres o el trabajo del tiempo ha hecho un elemento simbólico del patrimonio de la memoria de una comunidad cualquiera” (Nora, 1997).

¹³ Existe una diversidad de asambleas en el SME: generales, extraordinarias, legislativa, electoral, judicial, secreta, presupuestaria (SME, *Estadutos*, 2008).

¹⁴ Estas acciones se realizan en todo el conjunto del SME, así como de manera específica en cada una de sus divisiones. En Necaxa, además, se transmite al aire, por medio de dos estaciones, Radio Turbina y Radio Generación, a las cuales se accede por internet. En la Ciudad de México, Radio SME además se ha extendido, manejando la imagen, y ahora transmite como Radio-TV-SME.

mexicana y al ser cuestionados los códigos dominantes que buscaban manipular la imagen del “electricista flojo y privilegiado”. Como señala Melucci (1999:37) “La eficacia de la acción consiste en el cuestionamiento del código en su naturaleza de instrumento de manipulación”.¹⁵ La eficacia de la acción del smeíta consistió en rebatir los códigos manipulados en el discurso gubernamental, con datos, información y argumentos divulgados públicamente a la población.

Ha existido un amplio abanico en el que se manifiesta una mística como recurso de poder simbólico y subjetivo. Es sabido que el régimen de gobierno calderonista apostaba en fulminar y desaparecer al SME en forma demoledora a raíz de la extinción de LFC. Esto no ha sucedido así, los smeítas han mantenido vitalmente este movimiento con actitudes de fortaleza e integridad individual y colectiva. Para dilucidar algunos elementos que nos expliquen este comportamiento, se observan de inicio algunas expresiones, como: la perseverancia de la militancia, la fe en el triunfo que enarbolaba la base smeíta, el compromiso por la causa, la disposición heroica de los huelguistas de hambre, la entrega por los principios y valores por parte de trabajadores que no aceptaron la liquidación hasta el punto de morir por enfermedades no atendidas debidamente. Porque es la búsqueda heroica de sentido y compromiso, con valores como la lealtad a su organización sindical.

Este caleidoscopio de subjetividad se despliega en grupos de religiosidad manifiesta en la realización mensual de misas en Necaxa para hallar consuelo y esperanza en la solución de su conflicto hasta el despliegue de sectores ateos con una ideología marxista, son los militantes de grupos políticos de izquierda, cuyas huellas se detectan a lo largo de la trayectoria centenaria del SME expresado en diversos documentos internos, concepciones políticas, estructura organizativa (la figura del comité central), lenguaje (la palabra “camarada”), gestos como el puño izquierdo en alto. A la vez, se han apoyado en el poder de los recursos simbólicos, van conformando formas, representaciones y códigos culturales que se expresan en ceremonias sindicales, prácticas que se han consolidado en la centenaria trayectoria del SME y que, en el actual movimiento laboral, cobran una vigorosa presencia, como son la realización de las diversas asambleas. Éstas constituyen espacios en las que se percibe una atmósfera de cierta sacralidad política, en las cuales las creencias y principios acerca de la democracia y la legitimidad son fundamentales.

¹⁵ Refiere A. Melucci que como en la famosa fábula del “Rey”, cuando el niño dice que el “rey está desnudo”, esto es suficiente para hacer caer el poder. Es decir, el código se hizo público.

Potencia resistiva y violencia dialéctica como forma de poder emancipatoria

Para develar las formas manifiestas en este movimiento sociolaboral smeíta-cooperativista en cuanto a la conformación de las prácticas organizativas, la construcción de liderazgos, la evolución hacia sentimientos de entereza y fuerza, el soporte en redes de apoyo solidario local y globalizado, se ha construido un contraataque subalterno por parte de estos trabajadores que se ha contrapuesto a los *mecanismos* violentadores de gobierno y sus agentes. Lo cual ha posibilitado la constitución de un poder político y social de la gente que vive de su trabajo y se lo han arrebatado, por lo que se hace necesario hablar de violencia, poder y resistencia.

El enfoque que se quiere resaltar es aquél en el que la violencia es producto de la praxis social hacia metas emancipadoras, cuando las instituciones que conforman el Estado moderno no permiten otra vía. O sea, es cuando en una protesta pública los manifestantes tiran piedras contra la policía o queman vehículos; o cuando en una toma de tierras los campesinos se hacen justicia por cuenta propia; esta es llamada violencia social. También es llamada violencia política positiva, cuando ésta cuestiona al poder y sus significados. Con la misma mirada, Bolívar Echeverría (1998) plantea que en la modernidad capitalista no es posible la erradicación de la violencia destructiva, que persigue al otro como sujeto libre, que construye al otro como enemigo, que sólo puede ser aniquilado o rebajado a la animalidad, ante esto, la respuesta es una violencia dialéctica.

Este tipo de violencia en la filosofía política es justificado como el derecho a la rebelión, derecho a la revolución o derecho de resistencia a la opresión validados por diversas cartas de declaraciones de derechos y constituciones políticas de diversos países.¹⁶ Es una violencia que responde ante la intransigencia, como en el caso del SME cuando en el mitin del 11 de abril de 2011, frente al edificio de LFC, algunos smeítas quemaron un automóvil o bien la violencia sublimadora al ejercer la violencia contra sí mismos al efectuar huelgas de hambre, y estar dispuestos y dispuestas incluso de llegar hasta la muerte, pero que como señala Unamuno (cit. en Mariátegui, 1926), no significa muerte, sino fe y lucha, pues para ellos tiene sen-

¹⁶ El derecho a la resistencia fue considerado en la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* (1793) de la Revolución francesa. Importantes movimientos revolucionarios han justificado estos derechos de forma implícita o explícita como en la *Declaración de Independencia de los Estados Unidos*. También en el Preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas.

tido esta violencia que los enaltece, pues en ella subyace su compromiso con sus valores e ideas.

En la lucha por el poder político, Foucault (1991) apunta que la resistencia es creativa, es una práctica productiva que rechaza los modos normales de vida, es un impulso revolucionario porque es fuerza creativa vital. Esta positividad del poder tendrá como función fundamental el producir saber y a la vez es un componente fundamental del campo de resistencia. Pensar es resistir, “es experimentar, es problematizar” (Deleuze, 1987: 151). La articulación entre las formas del saber y las formas del poder está en la base de las formaciones “manifiestas” de lo político: el Estado, el aparato jurídico, la legislatura, los procedimientos de elección. Es así como el cooperativista-smeíta va a entablar una lucha contra el poder político de gobierno, resistiendo con creatividad al desplegar propuestas económicas, políticas, productivas y laborales, inscritos en sus prácticas histórico-sociales y culturales, en las que se articulan relaciones estratégicas y conflictivas en pugna, con un impulso vital que transforma sus actuales condiciones.

Resurgimiento y proyectos alternativos

Inmerso en estos escenarios complejos y tensionantes, el trabajador electricista reinventa su quehacer político y acciones colectivas como una forma de movilizar su inteligencia, sus músculos, su memoria viva, su legado político centenario para resurgir de nuevo enarbolando su conciencia como sindicalista independiente impulsando la conformación de la Nueva Central de Trabajadoras y Trabajadores (NCT). Son diferentes sus flancos y nuevas sus condiciones laborales, como es el ámbito cooperativo con formas autogestionarias de la organización del proceso de trabajo. Pero no lo realizará solo, estará acompañado de sus iguales, de sus camaradas, todas y todos juntos, concurriendo y organizándose como clase, no exentos de contradicciones internas y de incertidumbre que a veces lo inmoviliza. Lo hará como convocante de encuentros, conferencias, convenciones, parlamentos abiertos¹⁷ convocando a la discusión, al análisis, a la reflexión de los grandes problemas que los aquejan como habitantes de este planeta y este país, en muchas facetas: sanitaria, política, ambientalista, en suma, civilizatoria.

¹⁷ Como han sido las múltiples conferencias y encuentros para abordar la soberanía eléctrica en el país. El análisis en diversos foros para debatir problemáticas laborales y productivas como el *outsourcing*, el *nearshoring*. El acompañamiento en diversas luchas sociolaborales como la de Ayotzinapa, el movimiento de pensionados en México y en la Plaza de la Concordia de París, y muchos más.

Recimentación y reingeniería de la organización del trabajo

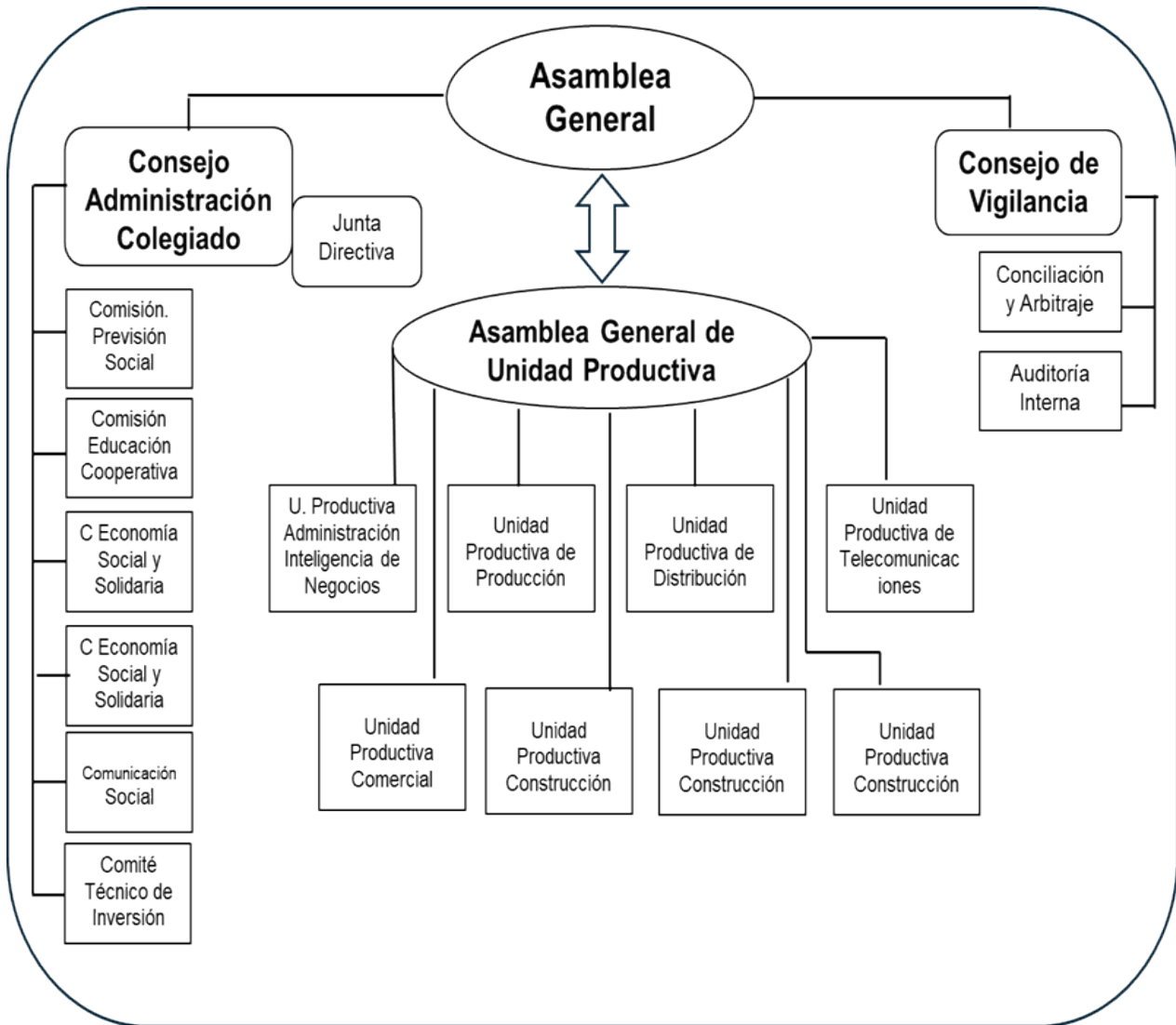
En este batallar por la recuperación de su fuente de trabajo, se manifiesta la capacidad intelectual del sujeto smeíta, la cual se expresa en la elaboración de diversos proyectos y propuestas en dos momentos: el primero para su reinserción laboral recuperando las plantas hidroeléctricas de Necaxa, Alameda y Tepuxtepec en las negociaciones del Convenio Marco con la Secretaría de Gobernación, en 2014. El segundo fue en su condición de trabajador cooperativista, en la que asume el reto para la construcción de nuevas formas de organización del trabajo.

Para llevar a cabo esta gran tarea, se firmó un convenio de colaboración con el Instituto Politécnico Nacional (IPN), para que conjuntamente, sus especialistas y los trabajadores electricistas, elaboraran un diagnóstico de los recursos humanos, delineando perfiles de experiencia. Se diseñó una estrategia destinada a la reorganización del trabajo con base en las especialidades afines de un poco más de 70 antiguos escalafones que era la estructura organizativa de LFC. Es decir, se realizaba un proceso de “recimentación y reingeniería” conformando “grupos de conocimiento”, estableciendo un proceso de sistematización de ese “saber-hacer” tradicional. Cada grupo desarrolló sus propios tiempos y ritmos. Este esfuerzo se concreta hoy con una estructura organizativa estatutaria y productiva (véase figura 1).

Potencialidades y Retos

Cuando se formó la cooperativa en 2015, una de las primeras tareas fue la recimentación de los procesos operativos y organizativos, los que fueron necesarios, pero no suficientes. Una limitación de inicio en la propuesta del IPN fue que no se atendió una serie de aspectos como la formación del cooperativista, ni los factores externos en cuanto a estar posicionado en un mercado eléctrico mayorista para competir con la iniciativa privada local y empresas transnacionales. De entrada, en esta etapa ya se manifestaba una cierta inercia que portaba consigo el trabajador smeíta, y una resistencia al cambio por parte de algunos, para asumir nuevas prácticas laborales y organizativas. Además de una falta de metodología pedagógica para tratar estos temas, por parte de la dirigencia en general. A pesar de este lastre, hubo también muchos otros cooperativistas-smeítas que asumieron el reto del aprendizaje colectivo, asimilando nuevos conceptos: “Yo te soy sincero en algunos momentos, había palabras que ni las entendía, y a base de buscarlas en el diccionario o por la vía de

Figura I
Estructura organizativa de la Cooperativa LF del Centro



Fuente: Elaboración propia con base en *Estatutos y Reglamento Organizativo de la Cooperativa LF del Centro* (2019).

Internet, pues ya es más rápido meterte y poner la palabra, y qué significaba, y algo así tan sencillo, como la primera vez que escuché la palabra ‘el marketing’” (Entrevista a F. Jiménez, Juandhó, 28 de enero de 2021).

Al mismo tiempo los cooperativistas-smeítas se enfrentan a una realidad laboral y competencia productiva de mercado respecto a la cual proponen soluciones y asimilan aprendizajes, no sin antes confrontarse a sí mismos en su nueva relación laboral con una compleja circulación de códigos culturales a través de las diversas formaciones socioeconómicas y culturales para conformar culturas es-

pecíficas e identidades multidimensionales que se imbrican y combinan.

Conclusiones en movimiento

A pesar de las limitaciones a las que se enfrentan los cooperativistas-smeítas al tener que desarrollar nuevas tareas de autogestión administrativa y su falta de experiencia en este rubro, tenaces rebasan esa difícil curva de aprendizaje para revitalizar sus proyectos cooperativistas. Prosiguen

en su batalla por la obtención de su materia de trabajo porque la gran mayoría de los electricistas no han podido ser contratados por la empresa Fénix¹⁸ ni han tenido la oportunidad de colaborar en algún proyecto cooperativo, por lo que permanecen en un vacío laboral y precario. El *Memorándum de entendimiento* de 2015, firmado con el Gobierno Federal, sólo se ha cumplido parcialmente y las políticas públicas actuales no apoyan la economía social ni al cooperativismo.

Cuando a la clase que vive de su trabajo se le despoja de su materia laboral, como es el caso de los smeítas-cooperativistas, constituye un acto de violencia extrema por parte del Estado y las empresas transnacionales, administradores de la violencia estructural. Esta investigación ha mostrado y analizado las contradicciones y complejidades alrededor de la violencia extendida y sistémica en un estudio de caso, lo cual condujo a la develación de las diferentes formas, mecanismos y dispositivos utilizados por el poder estatal y estructural.

También permitió visibilizar la lucha por el poder político y la transformación de la realidad social, por parte del sujeto colectivo smeíta-cooperativista, al arrancarle de forma violenta su fuente de trabajo, por parte de los diferentes partidos de gobierno: panista, priista y morenista. En contrapartida, este trabajador ha antepuesto una resistencia creativa, propositiva, con una voluntad colectiva gramsciana que es impulso esencial para emprender acciones. Soportado en una consistente cultura sindical a lo largo de su centenaria trayectoria histórica y una memoria “viva”. En la mirada de Foucault (1991), la resistencia es considerada como una fuerza vital que nos da la posibilidad de realización creativa constante, que permite transformarnos, modificarnos, de luchar contra el poder político que intenta controlarnos y dominarnos. Este cooperativista-smeíta va a concebir el poder como una apropiación del espacio público (H. Arendt, 2011) aunque el gobierno en el ejercicio de su dominación y violencia se lo niegue. A lo largo de estos años, cada día, este trabajador ha construido con paciencia un poder en diferentes niveles micro, meso y macroscópico junto a sus camaradas, creando formas vitales y emancipatorias anteponiendo proyectos productivos ante las formas de violencia estructural y generalizada.

Este estudio de caso permitió la búsqueda y encuentro de nuevas articulaciones en relación con la empiria, que nos develaron nuevas relaciones posibles entre los

fenómenos de la violencia y la construcción de un espacio de posibilidades para la viabilidad de la acción desde el poder subalterno y el enfrentamiento al poder dominante estructural. Contribuyendo de esta manera no tan sólo a la teoría de la violencia, sino develando las diversas formas de resistencia que se le contraponen.

Referencias

- Arendt, Hanna. (2011). *La condición humana*. México, Edit. Paidós.
- Bernal Meza, Raúl. (2000). *Sistema Mundial y MERCOSUR: Globalización, Regionalismo y Políticas exteriores*. Argentina, Grupo Editor Latinoamericano.
- Calderón, Felipe. (2009). Mensaje a la Nación. Televisión Cadena Nacional, 11 de octubre.
- Cooperativa Luz y Fuerza del Centro. (2019). *Estatutos y Reglamento Organizativo*. s. e.
- Deleuze, G. (1987). *Foucault*. Buenos Aires: Paidós.
- Echeverría, Bolívar. (1998). “Violencia y modernidad”. En Sánchez Vázquez, A. (Ed.). (1998). *El mundo de la violencia*. México, UNAM/ FCE, pp. 365-382.
- Esparza, Martín. (2024). “Presupuestos históricos a CFE, con magros resultados”. *LUX*, núm. 778, año XCVI, enero, pp. 10-14.
- Foucault Michael. (1991). *Tecnologías del yo y otros textos afines*. Barcelona, Paidós Ibérica.
- Gutiérrez Castañeda, G. (1998). “Estado y violencia. Una perspectiva realista”. En Sánchez Vázquez, A. (Ed.). (1998). *El mundo de la violencia*. México, UNAM/ FCE.
- Instituto para Devolver al Pueblo lo Robado (INDEP).
- Comunicado de Prensa núm. 057/2022, 5 de diciembre, consultado el 18 diciembre de 2022, de https://seguridad.sspc.gob.mx/uploads/noticias_mexico/comunicado-057-compensaciones-vitalicias-05-diciembre-2022.pdf
- López Obrador, A. M. (2022). Conferencia mañanera. 10 de febrero, consultada el 10 de marzo de 2023, en: <https://www.facebook.com/EIUniversalOnline/videos/289549586576933/>
- LUX. (marzo-abril de 1999). “Discusión sobre Mensaje a la Nación de Ernesto Zedillo. Núms. 481-482.
- Mariátegui, J. C. (1926). *La novela y la vida*. Amauta, Lima. Consultado el 10 de junio de 2016, en: (<https://www.archivochile.com/IdeasAutores/mariategui-jc/s/Tomo4.pdf>)
- Melgoza, Javier. (2011). « Cultura política en la acción sindical del SME (1914-2009) ». Tesis de doctorado en Ciencias Antropológicas, UAMI, México.
- Melucci, Alberto. (1999). *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. México, El Colegio de México.

¹⁸ A partir del *Memorándum de entendimiento*, se estableció la empresa Fénix de la transnacional portuguesa Mota Engine, en la que el SME tiene una participación de 49%, en la actualidad se genera energía eléctrica en las plantas hidroeléctricas de Necaxa, Lerma y Alameda, empleando alrededor de 570 trabajadores. En cuanto a la cooperativa LF del Centro varía la cifra de socios en proyectos desde 1,000 hasta 1,500.

- Moscovici, Serge. (1981). *Psicología de las minorías activas*. Ediciones Morata, México.
- Muñoz, A. E. (2010). "Convoca AMLO a legisladores a crear empresa que recontrate a electricistas". *La Jornada*, 10 de octubre, p. 5.
- Muñoz Ríos, P. (2015). "Recibirá cooperativa del SME concesión para generar energía". *La Jornada*, 15 de julio, p. 22.
- Nora, Pierre. (1997). *Les lieux de mémoire*. Gallimard, Paris.
- Nueva Central de Trabajadores. (2020). *Documento, Colectivo de Cooperativas 25 de enero*, s.e., s.l.
- Portelli, H. (1979). *Gramsci y el bloque histórico*. Siglo XXI, México.
- Rivadeo, A. M. (1998). "La violencia neoliberal". en Sánchez Vázquez, A. (Ed.). (1998). *El mundo de la violencia*. México, UNAM/ FCE, pp. 241-250.
- Sindicato Mexicano de Electricistas. (2008). *Estatutos*, s.e., s.l.
- Thompson, J. B. (1998). *Ideología y cultura moderna*. México, UAM-Xochimilco.
- Touraine, Alan. (1996). "La globalización como ideología". En *La Nación*, 22 de octubre, p. 5.
- Victoria, G. (2022). *¡Aquí se ve la fuerza del SME! Estrategias y acciones de un sindicato en lucha*. UAM/SME, México.
- Weber, Max. (2005). *La política como vocación*. Consultado el 20 octubre de 2020. <https://www.academia.edu/26954620/Politics_as_Vocation.pdf>
- Williamson, John. (1990). "What Washington Means by Policy Reform". *PIIE*. <<https://web.archive.org/web/20090625085003/http://www.iie.com/publications/papers/paper.cfm?ResearchID=486>> Consultado el 18 de noviembre de 2021.



¿En qué creer? Religiones en la era del desencanto

317
MAYO-JUNIO 2025

COYUNTURA: **Pablo Stefanoni**. Venezuela en el laberinto autoritario. Entrevista a Yoletty Bracho y Manuel Sutherland.

TRIBUNA GLOBAL: **Florian Besson**. Cruzadas a la carta. Una fantasía de los masculinistas y los islamófobos de la red.

TEMA CENTRAL: **Sol Prieto / Verónica Giménez Béliveau**. El obispo y el pueblo. Un balance del papado de Francisco. **Nicolás Viotti**. Espiritualidades del yo en el nuevo capitalismo. **Marcos Carbonelli**. Los evangélicos en la escena políticalatinoamericana. **María Pilar García Bossio**.

¿Es ecuménica América Latina? Alianzas y tensiones en el universo cristiano. **Maria das Dores Campos Machado / Brenda Carranza**. ¿Qué es el sionismo cristiano? Los evangélicos e Israel en Brasil y Guatemala. **José Zanca**. Cuando los curas abrazaron la revolución. ¿Qué fue la teología de la liberación y qué queda de ella? **Alejandro Frigerio**. El afroumbandismo argentino en busca de ciudadanía religiosa. **Mariano Schuster / Florencia Hidalgo**. El hermano de Roma. El papa Francisco y el protestantismo histórico. **Zineb Fahsi**. «¿No pensaste en hacer yoga?». Espiritualidad en tiempos de búsqueda de plenitud. **Sarah Al-Matary**. Cristianos y de izquierda. Entrevista a Paul Colrat, Foucauld Giuliani y Anne Waeles.

ENSAYO: **Andrés Gattinoni**. Fingir demencia, o el regalo de Demócrito.



315
ENERO-FEBRERO 2025

**¿Un capitalismo
ingobernable?**



316
MARZO-ABRIL 2025

**La política a través
de los cuerpos**

PAGOS: Solicite precios de suscripción y datos para el pago a <info@nuso.org> o <distribucion@nuso.org>.

EN NUESTRO PRÓXIMO NÚMERO
Ilberalismo *made in* Estados Unidos

La metástasis militarista en México. La fractura del discurso obradorista

Pedro José Peñaloza¹

El autor hace un desglose histórico de la reiterada práctica de algunos gobiernos pos-revolucionarios de usar a las fuerzas armadas contra los movimientos sociales. El texto, de manera específica, desarrolla la trayectoria del gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador y sus acciones por constitucionalizar la militarización poniendo de relieve el impacto de dicha política en los derechos humanos, el debido proceso penal y la correlación entre el número de soldados desplegados y los homicidios. Todo ello, en el marco de la creación de la Guardia Nacional y la hegemonía de las fuerzas castrenses en el conjunto de las políticas públicas. Construyendo así, el andamiaje estatal de un populismo punitivo.

“Si no resolvemos el problema de la seguridad y la violencia no vamos a ser reconocidos y recordados como buenos gobernantes”.

Andrés Manuel López Obrador.
(*El Universal*, 7 de agosto de 2021)

Palabras clave: Militarización, derechos humanos, narcotráfico, violencia, populismo punitivo.

Introducción

Andrés Manuel López Obrador (AMLO) prometió recuperar la paz en el país y su estrategia consistió en utilizar al Ejército y a la Marina para tratar de lograrlo. En el discurso intentó mostrar un rostro amable de los militares, “son pueblo uniformado” (Urrutia, 19 de febrero de 2024),

decía con orgullo y advertía que ésta era la única opción que tenía el país para disminuir la violencia, ya que las diferentes corporaciones policiales estaban dominadas por la corrupción y la complicidad con la delincuencia.

Este texto hace una radiografía de la estrategia seguida durante el sexenio de AMLO, donde las fuerzas castrenses fueron la pieza clave. Haremos ejercicios comparativos de la administración obradorista con otros periodos gubernamentales para comprobar los límites de la apuesta militarista del primer gobierno de la 4T.

Se realizará un breve recorrido por la historia de las acciones del ejército contra movimientos sociales por parte de algunos gobiernos posrevolucionarios, como evidencia

reiterada de la vocación represiva de los grupos en el poder.

Se mostrarán las declaraciones del candidato López Obrador en torno a la militarización y su cambio de opinión una vez en el poder. Y en ese marco, se analizará el papel de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, dirigida por Rosario Piedra, como instrumento legitimador del nuevo rumbo de la estrategia de seguridad.

De igual manera, se analizarán los datos para evidenciar las notables contradicciones entre el aumento de la injerencia militar y el aumento de los delitos, especialmente de los homicidios dolosos. Por lo que se contrastará el número de soldados con la cantidad de homicidios en diversos estados.

¹ Doctor en Ciencias Penales y Política Criminal. Miembro del SNI nivel II. Profesor de tiempo completo en la Facultad de Derecho-UNAM.

Un tema que resulta de la mayor importancia y que también desarrollaremos, es el despliegue de la Guardia Nacional en diferentes entidades, para saber si fue producto de un plan estratégico o ha obedecido a otras variables. En esta misma dirección, se revisarán los niveles de letalidad cuando las corporaciones de policía locales son dirigidas por un militar o un policía de carrera.

Finalmente, se dará un diagnóstico de esta política militarista, los ejes que la sostienen y justifican. Así como las adecuaciones constitucionales que se han aprobado por la mayoría oficialista en el Congreso; y, con ello, cerrar la pinza para la edificación de un modelo militarista, antiguarantista e inconventional. Todo esto en un escenario de crecimiento y expansión de la delincuencia organizada.

A. Un breve recorrido verde olivo

El tema de la intervención militar en tareas civiles es añejo. Ya “en el Congreso Constituyente de 1917 se estableció, en el artículo 129, que, ‘en tiempos de paz ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar’, limitación al poder castrense cuyo origen fue la constitución de 1857” (Rosado, 2020). Por cierto, fue modificado desde 2019 cuando los legisladores reformaron la constitución y convirtieron a la Guardia Nacional en un órgano teóricamente civil, pero incluyeron cláusulas transitorias que permitían a las fuerzas militares supervisar la transición y ser auxiliar en las tareas de seguridad pública. En 2020, el presidente López Obrador realizó un decreto presidencial en el cual movilizó formalmente a las fuerzas armadas para que participaran en cuestiones de seguridad pública hasta marzo de 2024 (HRV, 2022).

Pese a la limitación expresa de la Constitución, las fuerzas armadas intervinieron en distintos eventos de la historia mexicana. Un recuento de ello es útil para ubicar la reiterada necesidad que tuvieron los gobiernos en turno para usarlas. Aunque es necesario para la reflexión tener en cuenta que:

Las formas de violencia, en particular las del Estado, no sólo son continuidad de otras preexistentes en contextos distintos, con variaciones de grado y estilo, sino que representan cambios cualitativos en las dinámicas y lógicas del poder. En ese sentido, integrar las violencias al análisis de la historia política y social reciente en México no puede resolverse con una sumatoria de agravios o revueltas, ni con el cómputo de muertos o personas desaparecidas, mucho menos con una numerialia del terror para establecer comparaciones entre el autoritarismo mexicano y otras experiencias en Latinoamérica [...] (Ovalle, 2023:55).

Fue con Adolfo López Mateos donde se escenificó la represión del ejército contra movimientos sociales. La actitud que asumió el presidente con la huelga ferrocarrilera de 1959, organizada un año antes por el sindicato no oficialista dirigido por Demetrio Vallejo y Valentín Campa, fue aplicar la requisa a la empresa y detener a los líderes bajo el delito de “disolución social” consignado en el artículo 145 del Código Penal (Carmona, 2024).

En ese contexto de efervescencia sindical-obrera, “la huelga fue declarada inexistente e ilegal por las autoridades, fueron cesados miles de trabajadores y las instalaciones ferroviarias expropiadas por el ejército” (Carmona, 2024). López Mateos utilizó a la tropa también para reprimir los movimientos de maestros y telefonistas. Pero, una acción punitiva que marcó su gobierno fue el asesinato del líder campesino Rubén Jaramillo, junto a su esposa e hijos, usando soldados disfrazados de civiles.

Es necesario interpretar y resignificar este hecho, porque “el asesinato de Rubén Jaramillo es considerado como el suceso que marcó a la izquierda de los 60. La historia del luchador en Morelos encarnó la descomposición del agro y la cerrazón ante la lucha legal y electoral del México posrevolucionario” (Castellanos, 2007:26).

Su vocación represiva no concluyó ahí, en “San Luis Potosí, tras unas elecciones violentas y fraudulentas, López Mateos ordenó al ejército la represión de la resistencia civil del candidato independiente a gobernador Salvador Nava, quien fue detenido y torturado en la Ciudad de México” (Carmona, 2024).

En el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz, presenciamos el arribo de un mandatario de corte autoritario y despótico reflejado en su actuación frente al movimiento estudiantil de 1968, donde no tuvo ningún freno para enfrentar soldados contra estudiantes. La presencia del ejército fue constante y pública. Iniciaron sus acciones la madrugada del día 30 de julio con un bazucazo al histórico portón barroco de la preparatoria I en el antiguo colegio de San Ildefonso; el rector Barros Sierra marchó en protesta el primero de agosto con más de 80 mil estudiantes desde CU hasta Félix Cuevas; el 17 de agosto la gaceta publicó el pliego petitorio del Consejo Nacional de Huelga (CNH), donde exigió en su segundo punto, la no intervención del ejército; sin diálogo de por medio, los militares irrumpieron en la Ciudad Universitaria el 18 de septiembre (*Gaceta UNAM*, 2 de septiembre de 2019). El objetivo era detener a los miembros de CNH, que sesionarían en la Facultad de Medicina; en esa ofensiva, siguió el asalto militar a las escuelas del politécnico el 23 de septiembre, ubicadas en el Casco de Santo Tomás.

Por supuesto, el epílogo de la intervención castrense tuvo el momento más sangriento con la matanza del dos de octubre, en la Plaza de las Tres Culturas, en Tlatelolco.

No debe omitirse que toda esta oleada represiva de Díaz Ordaz se llevó a cabo sin que se hubiese declarado la suspensión de garantías, tal como lo exigía el artículo 29 de la Constitución. Es más, si hubiese duda de la activa participación del ejército en el ataque a los estudiantes, el general Marcelino García Barragán, en ese entonces secretario de la Defensa, sintetizó así su participación en la represión: “A los que fuimos responsables y protagonista directos en aquellos sucesos, no nos queda sino esperar a que los años seren en las pasiones y que la historia, que se escribe a largo plazo, al juzgar nuestra actuación corrobore con su juicio si servimos con lealtad y desinterés al entonces presidente de la república C. Gustavo Díaz Ordaz y a nuestras instituciones” (Scherer y Monsiváis, 1999:11).

Tras la represión al movimiento estudiantil, el régimen persistió en sus reflejos militaristas en un contexto de presiones del gobierno estadounidense al impulsar narrativas anticomunistas e ideas macartistas, que llevó a la creación de grupos contra insurgentes en América Latina.

En ese ambiente, a mediados de los 70 del siglo pasado, el gobierno de Luis Echeverría resolvió crear un grupo denominado “Brigada Blanca”, la cual estaba conformada por agentes policiacos de diversas entidades, integrantes de la Dirección Federal de Seguridad, órgano de espionaje al servicio del presidente en turno y, de manera destacada, personal militar, con el general Francisco Quirós Hermosillo a la cabeza, que junto a Nassar Haro, fueron las cabezas de este temible cuerpo represivo inconstitucional. Su propósito fue perseguir y asesinar a los miembros de diversos grupos de la guerrilla urbana y rural. El primero fue sentenciado años después, junto al general Arturo Acosta Chaparro, por colaborar con el narcotráfico y darle protección a Amado Carrillo Fuentes, líder del Cártel de Juárez (Méndez, 20 de noviembre de 2006).

En el siguiente sexenio, José López Portillo mantuvo los mismos lineamientos que su antecesor y el ejército refrendó su presencia en actividades ajenas a las tipificadas por la Carta Magna. Un nuevo ingrediente se sumó: el crecimiento de los cárteles mexicanos con la “entrada masiva al trasiego de cocaína, lo que multiplicaría sus ingresos y su poder, gracias a la asociación con los ‘cárteles colombianos’, en empresas transnacionales y, posteriormente, en una de las organizaciones criminales más poderosas del mundo” (Valdés, 2013:114). Ahora, el narcotráfico desempeñaría un papel relevante en el tablero de la correlación de fuerzas de la seguridad pública y de los procesos de gobernabilidad nacional y regional.

Carlos Salinas de Gortari, presentó una oposición para involucrar a la milicia en tareas de seguridad pública, a pesar de la persistente influencia de los grupos del narcotráfico. Salinas se negó a la militarización del país,

según lo narró en su libro “México: Un paso difícil a la modernidad” (2013), con el argumento de que los capos podrían corromper a los militares. El priista se opuso a que se hicieran cargo de las calles (Baldeneá, 17 de enero de 2024), quizá tenía algo de razón.

Sin embargo, el presidente Salinas no dudó en sacar al ejército de sus cuarteles el primero de enero de 1994 para enfrentar el alzamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas. No sólo en esa entidad se desplegaron los miembros de las fuerzas armadas, también lo hicieron en otros estados donde se habían presentado movimientos insurgentes de distinta naturaleza, principalmente conflictos agrarios por “cambios en las relaciones económicas en el medio rural; el deterioro de la calidad de la tierra dotada a los campesinos; la ganaderización de la economía rural; la construcción de presas hidroeléctricas; la migración hacia otros estados de la República; la crisis económica; el rezago agrario; y, una reforma aislada del proceso de desarrollo agropecuario” (Harvey, 2024: 351).

En los casos de los gobiernos de Ernesto Zedillo y Vicente Fox, y el papel de las fuerzas armadas, se presentó un fenómeno que impactó en la genealogía de los grupos del narcotráfico. En el gobierno de Zedillo desertaron 114 mil efectivos y en los seis años de Fox abandonaron el uniforme entre 130 y 135 mil. En doce años había un cuarto de millón de desertores (De Ceceña, 1 de junio de 2007). Se supo que muchos de ellos conformaron el sanginario grupo de los Zetas, brazo armado del Cártel del Golfo.

En el gobierno de Felipe Calderón y su “guerra contra el narcotráfico”, emergieron dos aspectos: la ausencia de un diagnóstico que le permitiera plantear una política criminológica integral y su evidente debilidad política que exigía acciones que le dieran legitimidad.

Con estas limitaciones y a días de su toma de posesión, el 10 de diciembre de 2006 salió el ejército a la Tierra Caliente michoacana, dominada en ese entonces por el autodenominado Cártel de la Familia Michoacana. El banderazo espectacular de la intervención militar fue acompañado de hechos histriónicos, como la presencia del propio Calderón en la 43 Zona militar, ubicada en Apatzingán, vestido con chamarra y gorra verde olivo, en franco reto al crimen organizado, todo con la presencia y anuencia del gobernador perredista Lázaro Cárdenas Batel.

De poco sirvieron los desplantes del presidente y sus movimientos militares, ya que el panorama delictivo no sufrió un cambio sustancial, lejos de ello, la morfología del crimen organizado tuvo expansión y realineamientos. Por supuesto, de manera destacada, la alianza abierta del grupo gobernante con el Cártel de Sinaloa y algunos pactos subterráneos con otros grupos del narcotráfico.

B. Las resistencias legales a la militarización

En ese contexto de conflictos sociales y de la ya creciente presencia del narcotráfico, la actuación de las fuerzas castrenses era parte central de las políticas de los gobiernos. Por ello, el 9 de enero de 1996, un grupo de legisladores de diversas corrientes partidistas promovieron una acción de inconstitucionalidad ante la SCJN, en la cual alegaron violaciones a los artículos 21 y 129 de la Constitución: el artículo 21 constitucional estaba basado en el contenido de las fracciones III y IV del artículo 12 de la *Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública*. Dichas fracciones integraban los titulares de la Secretaría de la Defensa y de la Secretaría de Marina como miembros del Consejo Nacional de Seguridad Pública.

La inconstitucionalidad de dichos dispositivos, según los legisladores, se definían en el contenido de los últimos párrafos del artículo 21 de la Constitución. Lo anterior debido a que dicho numeral dispone que las labores de seguridad pública estaban a cargo, únicamente, de las instituciones policiales (Rosado, 2020).

La corte dio una respuesta pragmática y evasiva al problema de fondo: “La actuación de las fuerzas armadas ‘no es automática’, pues es indispensable que las instituciones civiles soliciten la acción de estas, por lo que en todo momento las fuerzas armadas deben actuar bajo el mando y subordinación de las autoridades civiles” (Rosado, 2020).

La decisión política estaba tomada. Había que normalizar la presencia militar en los organismos desde donde se tomaban las decisiones y así poder participar en la construcción de las estrategias de seguridad. Esa legalización dio luz verde para que soldados y marinos actuaran sin cuestionamientos constitucionales.

Así, ya no había ningún dique legal contra los abusos militares. Bastaba que el poder civil ordenara su intervención para eximirse de las violaciones a los derechos humanos, tal como sucedió en los hechos históricos ya descritos.

Por eso, ya en la *Ley de Seguridad Nacional*, publicada el 31 de enero de 2005, se estableció, en el artículo 3o., las acciones prioritarias para mantener la estabilidad y permanencia del Estado mexicano (soberanía, orden constitucional, defensa legítima frente a otro Estado y preservación de la democracia, junto al desarrollo político económico de los habitantes). Se incluyó como amenazas a la seguridad nacional actos de la delincuencia organizada en contra de autoridades, militares o navales. Se legitimaba la intervención de la tropa en tareas de seguridad, justifica-

do por la paranoia del terrorismo, contagiada por Estados Unidos (Zabaleta, 2024: 47).

La normalización de la incursión militar, en el periodo de Peña Nieto, se reflejó en su “Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018”, donde se describen las tareas que tendría que realizar el ejército: “operaciones para reducir la violencia, coordinar esfuerzos de manera conjunta entre dependencias; operaciones de erradicación intensiva en las áreas de mayor cultivo de enervantes; operaciones de intercepción, para inhibir el tráfico de armas, drogas y personas; y operaciones para incrementar la seguridad de las instalaciones estratégicas nacionales” (2014:59).

C. López Obrador y sus bandazos

El caso del expresidente López Obrador debe ser ejemplificado con amplitud, porque supuestamente expresaba los postulados de la izquierda, y su presencia en la competencia electoral abría una esperanza contra las prácticas militaristas, especialmente tras las experiencias de los gobiernos de Calderón y Peña.

A lo largo de las múltiples ocasiones en las que AMLO buscó la presidencia de la república efectuó diversos pronunciamientos acerca del papel de las fuerzas armadas, que al final se convirtieron en un sinfín de contradicciones, todo ello en el marco de una prolongada crisis de la seguridad pública y de un evidente hartazgo social.

Las posturas oscilaron entre dos extremos: primero, como candidato, planteaba el regreso de los militares a los cuarteles; ya en el gobierno, entregó un enorme poder a las fuerzas armadas y las introdujo a los circuitos del poder político-económico en un estatus privilegiado. Las involucró en la construcción de sus obras prioritarias, les otorgó vigilancia de puertos y aduanas, otorgándoles 246 tareas, aunque 146 no tienen información pública en el presupuesto y se encuentran en convenios de difícil acceso, como lo afirmó Catalina Pérez Correa, investigadora del Centro de Investigación y Docencia Económica, en el XIV Foro de Derechos Humanos del Sistema Universitario Jesuita (Ponciano, 20 de octubre de 2021).

Recordemos: antes de ganar la presidencia, AMLO mostró una dura crítica a la utilización de los cuerpos militares en funciones de seguridad pública. Así lo declaró el 26 de abril de 2010: “Hay que cuidar a esa institución que es el Ejército. Que no se utilice para suplir las incapacidades de los gobiernos civiles. Que no se utilice al ejército con ese propósito. Que no se enfrente al ejército con el mismo pueblo [...] Hay que cuidar a la institución militar. Que regresen los soldados a los cuarteles” (*Regeneración TV*, 26 de abril de 2010).

Siguiendo su ruta “crítica”, el 6 de febrero de 2012, reafirmó su postura de no a la militarización de la seguridad pública, incluso dando un tiempo específico para ello: “Tenemos que ir sacando al ejército de las calles. El ejército no está preparado para esta función. Es otro su encargo. Es defender la soberanía nacional y no debe de seguirse exponiendo al ejército [...] Tenemos que ir regresando al ejército en la medida en que se va profesionalizando a la policía. Ese es mi plan. Creo que nos va a llevar seis meses” (Regeneración TV, 6 de febrero de 2012).

Ya como presidente, el cambio fue notable. Los militares no sólo continuaron en las calles, sino que pasaron a ocupar un papel decisivo en el nuevo gobierno. Apuntalando el rumbo señalado por su líder máximo, el grupo parlamentario de Morena presentó en la Cámara de Diputados, el 20 de noviembre de 2018, una iniciativa de reforma constitucional para crear el modelo de Guardia Nacional derivada del *Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024*, integrada por “elementos de la Policía Federal, Policía Militar y Policía Naval, y además serán convocados civiles, a fin de que se puedan integrar a ella. Todos se unirán bajo una nueva estructura jurídica” (Cámara de Diputados, 20 de noviembre 2018).

Ya en su salto y volcado a una visión militarista, el 12 de marzo de 2019, AMLO declaró:

¿Qué se logró con lo de la Guardia? Pues, ahora sí, el Ejército, la Marina, nos van a ayudar a garantizar la paz, la tranquilidad, a que haya seguridad pública. Ese fue un gran avance. Entonces ese es el siguiente paso, tener presencia, ya no son diez mil, sino poder tener ciento veinte mil elementos distribuidos en todo el país. Primero lo social, luego la presencia, para garantizar la seguridad pública, que no haya homicidios, que no haya robos, que no haya secuestros (Andrés Manuel López Obrador, 2019).

Esto se reforzó el 26 de julio de 2021, cuando López Obrador expresó lo siguiente:

Y quiero aprovechar para informar que se tuvo un acuerdo para aumentar el presupuesto de la Guardia Nacional en 50 mil millones de pesos. Vamos a incrementar el número de elementos para la Guardia Nacional, desde luego, formados y capacitados. Vamos también a construir más instalaciones, originalmente eran 266 instalaciones, ya llevamos terminados un poco más de 180 cuarteles, ayer inauguramos una en Xalapa (Andrés Manuel López Obrador, 2021).

Ratificó en todo momento su inconsistencia de candidato a presidente. Reforzó la creación de la Guardia Nacional y, con ello, la presencia de los militares. Así lo

exhibe el decreto publicado el 9 de septiembre de 2022 en el *Diario Oficial*, donde dicha institución se subordina a los mandos militares quedando bajo las órdenes de la Secretaría de la Defensa Nacional, ratificando con ello la vocación militarista del gobierno de la 4T.

D. La CNDH como instrumento de legitimación

El exjefe de gobierno de la Ciudad de México requería justificar su giro y reiterar que su régimen era “distinto” de las anteriores administraciones, para ello contó con la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que en su informe de 2023 explica sus cambios internos, destacando que “se rompió el acuerdo de impunidad y silencio prevaleciente entre autoridades en los pasados 70 años” (CNDH, 2023:9). Aducen en su escrito la reducción de grandes sueldos, prebendas, presupuesto, el fin de la corrupción y los privilegios, festinando la eliminación de guardaespaldas y la donación de sus seis armas a la Sedena. Así como la disminución del parque vehicular, camionetas blindadas, un salario por debajo del titular del Ejecutivo y el cierre del comedor exclusivo del presidente de dicha comisión.

Pero el tema central es otro. Nos referimos al tratamiento que se les dio a las fuerzas castrenses en la violación a los derechos humanos, a pesar de su permanencia y reportes en sentido contrario. Veamos: En su informe, la CNDH (2023) muestra una caída en las denuncias a los militares, en 2019 se encontraban en el quinto lugar respecto al número de quejas, para 2023 la Sedena bajó al noveno lugar (442 quejas) y la Guardia Nacional se ubicó en décimo (385 quejas).

En contraste, para el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, en su informe, *CNDH: balance de su debilitamiento institucional durante la gestión 2019-2024*, argumenta que hubo un deterioro institucional de la CNDH y una falta de autonomía e independencia del Poder Ejecutivo, ello hace evidente su pasividad en los cuestionamientos a la militarización de la seguridad pública, la política migratoria, megaproyectos en territorios indígenas, la estigmatización de periodistas, la falta de respeto a las organizaciones de la sociedad civil, así como la prisión preventiva oficiosa (Prodh, 2024:3).

Una de las investigaciones que fue cerrada por falta de pruebas, en la administración de Rosario Piedra, y que el Centro Prodh destaca en su informe (2024:6), es la referente a la queja interpuesta por Raymundo Ramos por el espionaje sufrido a través del software *Pegasus*, utilizado por el Ejército durante el gobierno de López Obrador, a pesar de que existieron documentos públicos que mos-

traban transcripciones de conversaciones del afectado y otros periodistas más.

El caso es relevante, porque Raymundo Ramos es defensor de los derechos humanos en Nuevo Laredo, Tamaulipas, una de las zonas con más enfrentamientos de militares (671 desde 2007 hasta 2023) en el país, según datos de la Secretaría de la Defensa Nacional, recopilados por Human Rights Watch (2024). Ramos y la CNDH se enfrascaron en acusaciones por el caso de Heidi Pérez, una niña de cuatro años asesinada con un balazo en la cabeza, la cual se dirigía con su abuela Griselda y su hermano mayor al hospital por una radiografía. Una ráfaga de balas del ejército había alcanzado la camioneta hiriendo a la menor, quien fallecería más tarde en el hospital.

La familia de Heidi no encontró ayuda en las autoridades para esclarecer el caso, inclusive la madre acusó directamente a los militares de amenazas, el trato propuesto era dejar de hablar públicamente del asesinato para brindarles ayuda económica por medio de la “La Unidad de Vinculación Ciudadana de la Secretaría de la Defensa Nacional” (HRW, 2024). Al negarse empezó a sufrir persecuciones, vigilancias ilegales y rondines de militares en su casa.

La Fiscalía del Estado y la Fiscalía General de la República no avanzaron en el caso. Por su parte, el Ejército ha intentado borrar pruebas, modificar la escena, sembrar armas, cartuchos, hasta automóviles para justificar sus dichos. Ramos denunció este caso y la nula asistencia de la CNDH.

La respuesta no se hizo esperar, en su pronunciamiento del 2 de septiembre de 2024, “Posicionamiento de la CNDH ante acusaciones hechas por el señor Raymundo Ramos, en torno a la resolución del caso de la niña Heidi M”, con número DGDDH/029/2024, la Comisión Nacional de Derechos Humanos afirmó que las pruebas no involucran a elementos del ejército, desechando las imágenes de cámaras de vigilancia que muestran que estaban circulando dos convoyes en las calles donde ocurrió el asesinato y los propios testimonios de las víctimas. Además, acusa que han utilizado la tragedia “para hacer banderas políticas” (CNDH, 2024) asegurando que no hay pruebas que vinculen a la Sedena con el caso, aunque información del C5 de Nuevo Laredo asegura que no hubo reporte de enfrentamientos con grupos criminales el día que ocurrió la tragedia (HRW, 2024).

Este caso es relevante pero no ha sido el último. El Comité de Derechos Humanos de Nuevo Laredo y *Animal Político* han encontrado entre 2022 y 2024 otros doce casos donde se han cerrado expedientes que involucran a las fuerzas armadas, donde se incluyen lesiones graves con arma de fuego, intento de detención arbitraria, atentado con arma, retención contra la voluntad, intimidaciones,

persecución contra civiles y ejecución extrajudicial (*Animal Político*, 30 de octubre 2024).

La militarización de la seguridad pública no es un problema para la CNDH. En la segunda comparecencia realizada el 25 de octubre de 2024 en el Senado de la República, en vías de reelegirse, Rosario Piedra aseguró que ya están evitando el uso excesivo de la violencia por parte de las fuerzas armadas con un curso de derechos humanos no sólo a la tropa, sino también a los altos mandos. Además, sin reparo, justificó la actuación del ejército contra “delincuentes”, porque las órdenes que reciben vienen de un civil, del presidente de la República y por ello no van a vulnerar derechos (Senado, Comisión Derechos Humanos, 25 de octubre 2024).

El panorama en el tema de derechos humanos luce trágico. La elección y ahora ratificación de Piedra ha evitado que las víctimas puedan ser escuchadas y en múltiples casos sus vejaciones han quedado impunes. Convirtiéndose en un círculo de corrupción que evita mostrar a la luz pública las problemáticas de toda una estrategia centrada en la disciplina militar, volviendo a los derechos humanos un lastre que se necesita callar el Gobierno, aunque múltiples organizaciones llamen a cambiar la ruta trazada (CIDH, 2022; HRW, 2022; AI, 2022).

E. Los datos de la militarización: el camino empedrado de buenas intenciones

La militarización de la seguridad pública en México ha sido uno de los ejes de la estrategia gubernamental desde hace años, pero nunca como en el sexenio de López Obrador, donde se institucionalizó la participación de las fuerzas armadas en las tareas de seguridad pública, en particular con la creación de la Guardia Nacional, junto al apoyo presupuestal y político a la Sedena y a la Semar.

Los datos de la participación de las fuerzas armadas en las tareas de seguridad en los ámbitos estatal y municipal son el reflejo indubitable del asalto al poder civil y, con ello, la profundización de la debilidad local y la hegemonía del poder federal, aunque en el discurso AMLO intentó plasmar una idea de supuesta colaboración con los gobiernos locales: “[...] siento que debe de estar la Guardia Nacional dependiendo de la Secretaría de la Defensa, una rama más, como la Fuerza Aérea, así la Guardia Nacional con el encargo de garantizar la seguridad pública en coordinación con los gobiernos estatales, que son autónomos, soberanos, y con los gobiernos municipales [...]” (García, 6 de septiembre de 2022).

El *Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024* (2018), prometía una nueva “cultura de paz” de mano de las instituciones y la población. Esto significaba, según el

documento publicado por la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, reorientar a las fuerzas armadas y acercarlas a la sociedad con la creación de la Guardia Nacional, formada por elementos de la policía militar (48%), naval (38%) y agentes de la extinta policía federal (14%). La estrategia incluía 250 cuarteles a nivel nacional. Este era el plan, llevar militares a distintas regiones y con ello resolver los problemas de seguridad y recobrar la paz.

En el proyecto del presidente López Obrador no hay inclusión de policías de carrera y bajo el mando de autoridades civiles. Todo quedó bajo la guía y estructura de la Sedena: ordenaba el envío de tropas, la construcción de cuarteles, la vigilancia de municipios, retenes y patrullajes. Esto era el reflejo de la absoluta confianza del Ejecutivo a una sola institución, una solución que sería aplicada en el corto plazo, pero se mantuvo a lo largo de los seis años.

En el informe del 20 agosto de 2024, la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana contaba ya con 119 mil efectivos de la Guardia Nacional, 64 mil del ejército y 48 mil marinos desplegados en tareas de seguridad (2024). Es decir, en el último mes del gobierno de López Obrador su “cultura de paz” consistió en desplegar más de 231 mil soldados en el territorio nacional. En el sexenio anterior, para tener contexto comparativo, Enrique Peña Nieto, en 2016, había utilizado 69 mil integrantes de las fuerzas armadas y marina (Storr, 2023).

El número de integrantes de las fuerzas armadas llegó a más del triple y con una mínima disminución en asesinatos. Con cifras de defunciones por homicidio del INEGI (2024), desde enero hasta diciembre de 2023, se reportaron más de 31 mil crímenes en el país; en tanto que, en 2016 se contabilizaron 24 mil, llegando a su cenit en 2020, con más de 36 mil homicidios.

La pregunta evidente es si este incremento de la militarización ha logrado mejorar la seguridad pública. El análisis de los homicidios en México es clave para entender esta correlación, particularmente en el contexto de la militarización. ¿Es garantía de seguridad y paz el aumento de militares? Por eso, buscamos hacer la comparación entre el número de éstos y homicidios en los estados de la república donde hay presencia de las fuerzas armadas. Si aceptamos la estrategia de López Obrador se debería mostrar una disminución amplia y constante en las regiones con recepción de tropas.

Destacan dos puntos centrales en la comparación de Guardia Nacional y homicidios: la cantidad de elementos no es sinónimo de una disminución en los asesinatos, y los estados donde gobierna un partido diferente de Morena no reciben los mismos efectivos, aún con similares cifras en muertes. Guanajuato, según el INEGI (2024), es el estado con más homicidios registrados, desde 2019 has-

ta 2022 tuvo 18 mil asesinatos y fueron enviados 23 mil efectivos de la Guardia Nacional (Giles, 2023); en cambio, en el Estado de México hubo, en el mismo periodo, 12,707 homicidios y fueron asignados 35,541 elementos de la Guardia Nacional.

Ocurre lo mismo en el caso de Michoacán y Chihuahua: el primero tiene una cifra de 9,887 homicidios (INEGI, 2024) y un refuerzo de 20 mil guardias nacionales (Giles, 2023); en Chihuahua, con gobiernos emanados de la oposición, tuvo 11,121 homicidios en ese periodo y la federación envió 10,145 elementos adscritos a esa corporación federal. Por tanto, no hay una correlación entre tropa enviada y los homicidios, no hay una explicación clara en cantidad de policías y este delito, tampoco un diagnóstico en cada situación más bien parece depender de las preferencias políticas y de la relación con el Gobierno Federal, por parte de los gobiernos locales.

Otro dato ilustrativo que muestra la ausencia de una estrategia de movilización proporcional es la cantidad de elementos federales desplegados en la Ciudad de México, 34 mil desde 2019 hasta 2022 (Giles, 2023), cuando tuvo 4,464 homicidios (INEGI, 2024); en contraste, Baja California tuvo un crecimiento de asesinatos durante el sexenio, llegando a un acumulado de 11,963, en el mismo periodo, con sólo siete mil miembros de la Guardia Nacional en esa región. No hay información precisa de este hecho y el porqué de la diferencia. En efecto, una estrategia sin diagnóstico funcionando bajo presión mediática.

Un elemento clave para medir la eficacia de la Guardia Nacional es la cantidad de miembros totales desplegados en el país: pasó desde 74 mil en 2019 hasta 106 mil en 2022, 83 mil del ejército, 19 mil marinos y 24 mil de Policía Federal (Giles, 2023). Sin embargo, el número de detenciones reportadas por esa organización, viene disminuyendo desde 2020. En ese año se reportaron 10,343, en 2021 fueron 8,258, hasta llegar a 2022 con únicamente tres mil personas detenidas por parte de la Guardia Nacional (Giles, 2023). Luce desproporcionado el aumento de elementos y la disminución en detenidos cuando la incidencia delictiva nacional viene con una tendencia a la alza desde 2018 hasta 2024, según cifras reportadas por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en su informe de incidencia delictiva del 31 de octubre (2024).

F. Presencia militar, ¿la solución?

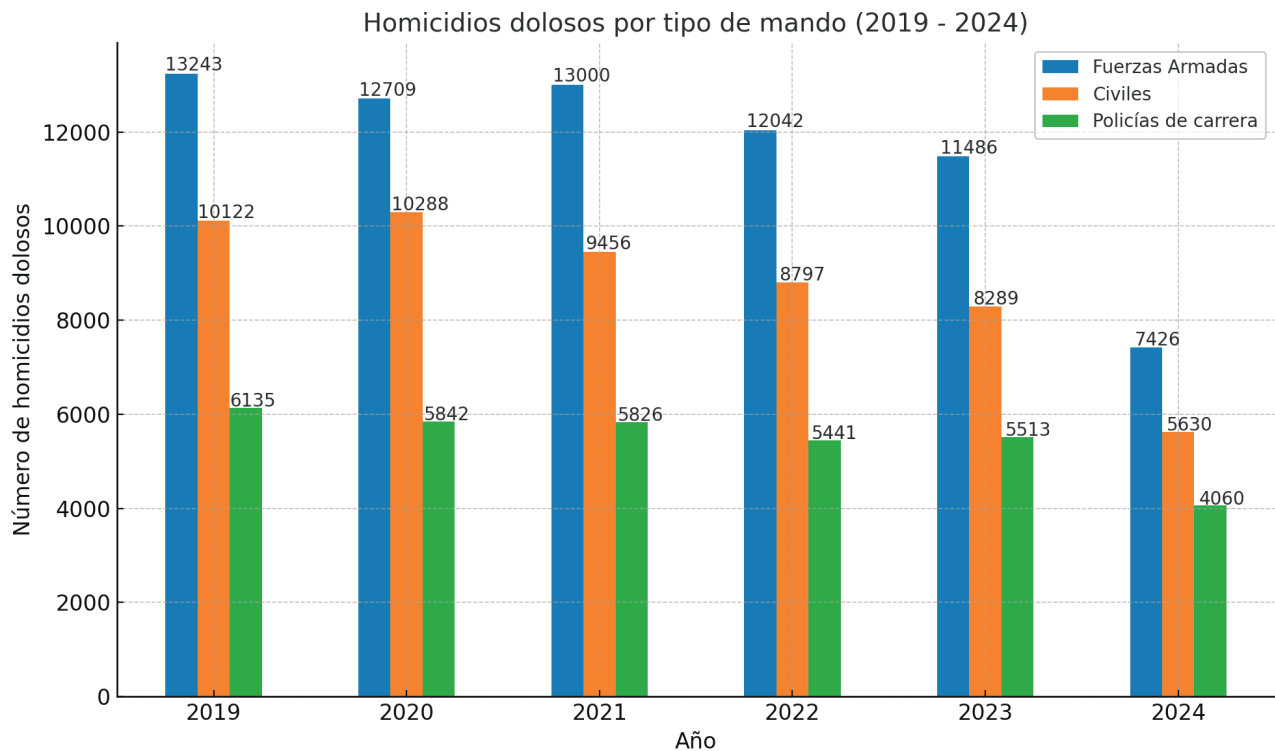
Se ha construido una narrativa, casi de carácter mágico, que tiene como “razonamiento” determinista: la formación militar se traduce en eficiencia y confianza. Una revisión comparativa de las entidades donde han dirigido

civiles y militares, nos arrojan cifras alejadas de las supersticiones dominantes.

- Estados donde el titular de la Secretaría de Seguridad fue adiestrado en las fuerzas armadas (14): Baja California, Baja California Sur, Sinaloa, Colima, Zacatecas, San Luis Potosí, Tamaulipas, Veracruz, Oaxaca, Quintana Roo, Morelos, Tlaxcala, Guerrero y Michoacán.
- Estados donde el titular de la Secretaría de Seguridad es policía de carrera (9): Aguascalientes, Chihuahua, Durango, Nuevo León, Jalisco, Querétaro, Chiapas, Campeche y Yucatán.

- Estados donde el titular de la Secretaría de Seguridad es un civil (9): Sonora, Coahuila, Nayarit, Guanajuato, Ciudad de México, Estado de México, Puebla, Hidalgo y Tabasco.

Teniendo en cuenta esta clasificación, es posible analizar la distribución de los homicidios dolosos por año según la información del titular de la Secretaría de Seguridad en cada estado. Los datos (México Evalúa, 2024) nos arrojan lo siguiente:



Elaboración propia con fuentes en:

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

La otra militarización: Fuerzas Armadas al frente de instituciones estatales de seguridad pública en México, 2011 -2024, de México Evalúa.

Al examinar las diferencias porcentuales anuales entre los homicidios dolosos por tipo de mando, surgen conclusiones relevantes sobre el desempeño de las fuerzas armadas en comparación con los policías de carrera y los civiles en relación con su eficacia. El nivel de letalidad aumenta cuando un mando militar toma el control de la policía local. Por el contrario, cuando es policía de carrera disminuyen los homicidios en esas corporaciones.

Durante el periodo 2019-2024 (México Evalúa, 2024), los estados bajo mando de elementos de las fuerzas arma-

das han mantenido consistentemente un mayor porcentaje de homicidios dolosos en el país, aunque se registraron pequeñas fluctuaciones (disminuciones en 2020 y 2021, seguidas de una ligera recuperación en 2022 y 2024), alrededor de 49% de los homicidios dolosos ocurren en estados bajo mando militar. Esto sugiere, que, a pesar de su presencia significativa, las fuerzas armadas no han logrado reducir de manera relevante la violencia en esas entidades.

Tendencia de homicidios en estados bajo mando militar: en 2020 y 2021 hubo pequeñas disminuciones en

el porcentaje de homicidios dolosos en estos estados (-2.63% en 2020 y -1.21% en 2021), lo que podría sugerir una leve mejoría en el control de la violencia. Pero, estas reducciones fueron modestas, lo que indica que los resultados no fueron tan significativos como se esperaba.

A partir de 2022, la tendencia cambió con un aumento de 1.53% en homicidios en los estados bajo mando militar y se proyecta un nuevo aumento de 0.88% en 2024. Estos aumentos, aunque pequeños, evidencian que la militarización no ha sido una solución sostenible para reducir la violencia. Aún con el despliegue masivo de las fuerzas armadas, los estados bajo su control siguen registrando altos niveles de homicidios, lo que podría estar relacionado con: una falta de capacitación en tareas de seguridad pública, dado que el personal militar está preparado para operaciones de combate, no para la prevención del delito; y, dificultades de integración en una estrategia de seguridad ciudadana donde la coordinación con fuerzas civiles es clave.

Estados donde hay policías de carrera se han mostrado con una tendencia más estable, con fluctuaciones menores. En 2024 se proyecta una disminución de 1.31% en homicidios, lo que sugiere un mejor control de la violencia en comparación con los mandos militares. Aunque su participación en el total de homicidios no ha cambiado drásticamente, esta estabilidad puede ser interpretada como una señal de una gestión más eficiente.

Los mandos civiles han presentado mayores fluctuaciones, con un aumento significativo en 2020 (+5.47%) y una disminución más moderada en 2024 (-0.30%). A pesar de los altibajos, los estados bajo mando civil mantienen una participación más baja en los homicidios totales en comparación con los estados bajo mando militar. Esto puede deberse a la capacidad de los mandos civiles para adaptarse a las dinámicas locales de violencia, aunque su capacidad para mantener el control sigue siendo inconsistente.

A pesar de la gran inversión en militarización y la creciente participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, no ha arrojado los resultados prometedos. Las fuerzas castrenses han vivido niveles altos y fluctuantes de homicidios, lo que sugiere que la estrategia de militarización no ha brindado una efectividad en la mayoría de los casos. Esto debido a:

- a) Eficiencia limitada: Las fuerzas armadas, aunque eficaces en escenarios de combate, pueden no estar adecuadamente capacitadas para tareas de seguridad pública, como la prevención del delito o la relación con las comunidades locales.
- b) Estrategia desequilibrada: El desplazamiento de las policías locales y los mandos civiles por parte de las fuerzas militares puede haber afectado la coordinación de

las políticas de seguridad. La falta de un enfoque integral que combine la acción militar con políticas de prevención, justicia y desarrollo explica los resultados inconsistentes.

Las fuerzas armadas han sido un pilar central en la estrategia de seguridad de México con Peña y Calderón, pero López Obrador los superó. De aquel discurso radical a su claudicación a la hegemonía verde olivo, exhibió un fraude a su electorado.

G. La fiebre del populismo punitivo

Un componente que también desnudó el carácter anti-garantista e inconvencional del gobierno obradorista fue la inclusión de delitos con carácter de prisión preventiva oficiosa en el artículo 19 constitucional.

La ONU, por vía del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, hizo un extrañamiento por el aumento del catálogo de las leyes secundarias del artículo 19, donde indica que se viola la presunción de inocencia, el derecho a la libertad, vulnera la independencia judicial, compromete la integridad personal, viola la igualdad ante la ley, constituye una práctica discriminatoria, es una salida falsa a la seguridad, trastoca el sistema penal acusatorio, aumenta la imputación falsa de delitos y viola el principio de progresividad en los derechos humanos (ONU-DH, 2018).

Es curioso que, se haya acusado a Calderón y a Peña de ser represivos y arbitrarios, de lo cual no hay duda, sin embargo, López Obrador decretó 18 delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa (abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, homicidio doloso, feminicidio, violación, secuestro, trata de personas, robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, así como los delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad, y de la salud) mientras que Calderón propuso seis (delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos contra la seguridad de la nación, libre desarrollo de

la personalidad y de salud), Peña, ninguno (*Diario oficial*, 12 de abril de 2019; 18 de junio de 2008; 14 de julio de 2011).

Además, la aprobación en el senado mexicano para ceder el control de la Guardia Nacional a la Secretaría de la Defensa Nacional (*Aristegui Noticias* y EFE, 24 de septiembre 2024) representa, sin duda, un cambio significativo en la estructura de la seguridad pública en México. Pero, lo que se ha presentado como una medida para consolidar la seguridad pública bajo un mando militar es, en realidad, un paso atrás en los esfuerzos por mantener la naturaleza civil de las instituciones de seguridad, una promesa que fue hecha al crear dicha institución en 2019. Ahora, con más de 120,000 elementos, la Guardia Nacional estará, sin simulaciones, bajo control militar, profundizando una vía peligrosa y represiva que puede convertirse en una seria amenaza para el respeto de los derechos humanos y un freno para la convivencia democrática.

Los cambios hechos implican la eliminación de una garantía que protegía la naturaleza civil de las instituciones de seguridad pública, como lo estipulaba el artículo 21 de la Constitución. Al alterar también el artículo 129, que históricamente limitaba el uso de las fuerzas armadas en tiempos de paz, estamos presenciando un cambio de paradigma que no había sido visto desde 1857. Dejando claro el abandono de un régimen civil, en contraposición a un Estado social y democrático de derecho.

El traslado de la Guardia Nacional a la Sedena no es sólo una cuestión técnica, es la consolidación de una estrategia que ha demostrado ser insuficiente para enfrentar los problemas de seguridad. Los casos en los que la seguridad ha estado bajo control militar han mostrado, en el mejor de los casos, fluctuaciones en la violencia, y en muchos otros, un empeoramiento.

Los militares pueden ser, quizá, efectivos en el combate, pero la seguridad pública requiere de otras habilidades: proximidad con la comunidad, enfoque en la prevención social y protección de los derechos humanos. Estas son áreas donde las fuerzas civiles han mostrado mejor desempeño. Los mandos de policías de carrera, a pesar de estar en desventaja frente al aparato militar, han sido más consistentes en la reducción de homicidios, lo que sugiere que una mayor profesionalización y formación civil en las fuerzas de seguridad podría ser una respuesta más adecuada a los retos actuales.

La reforma que consolida el control militar de la Guardia Nacional no es sólo un desafío constitucional, es un riesgo para la democracia. Cuando los militares en América Latina han tomado un papel predominante en la seguridad interna se presenta un binomio nocivo: “la llegada al gobierno en algunos países de América Latina de fuerzas sociales de izquierda con programas para afrontar transformaciones sociales para combatir la pobreza y las

desigualdades ha ido acompañada de un fuerte incremento del gasto militar” (Ortega y Gómez, 2010:22). Además, son evidentes los riesgos que “significa que el poder civil dé cabida al poder militar, ya que este tiene sus propias lógicas y forma de comportarse, y la historia nos ha enseñado que la que sufre las consecuencias es la población” (Urbina, 2023:59).

En México, la militarización es una solución efímera y desesperada frente a la negligencia histórica y cómplice en la larga aplicación de cataplasmas sexenales. Lo que se exige es una estrategia que trascienda los seis años, que fortalezca las instituciones civiles, la vinculación comunitaria y fomente la coordinación de las áreas no punitivas. Una seguridad pública que se construya a partir de los múltiples vectores que detonan las violencias y se alimente de políticas públicas de carácter estructural y sistémico.

H. Un apunte prospectivo

¿Una nueva estrategia?

El 8 de octubre de 2024, Claudia Sheinbaum y Omar García Harfuch presentaron, con gran expectación, la nueva estrategia de seguridad del Gobierno Federal (*El Financiero*, 8 de octubre de 2024). El objetivo: combatir a los grupos del crimen organizado y reducir los homicidios en México. Sin embargo, lo que se ha presentado como una “nueva” estrategia parece, en realidad, una reiteración de los enfoques ya aplicados en el pasado reciente.

La estrategia se estructura en cuatro ejes: atención a las causas, consolidación de la Guardia Nacional, fortalecimiento de la inteligencia e investigación y coordinación absoluta en el gabinete de seguridad. A primera vista, suena coherente, pero con el desglose de cada eje, el optimismo se diluye.

1. Atención a las causas: El gobierno sigue apostando por la idea etiológica de que la pobreza y la desigualdad son las raíces de la violencia. Y aunque esto tiene su fundamento, este enfoque no es nada nuevo. Ya se utilizó durante el sexenio anterior bajo el lema de “Abrazos, no balazos”, con resultados que no pueden calificarse como exitosos. A lo largo de esos seis años los homicidios dolosos no disminuyeron, lo que sugiere que confiar únicamente en programas sociales como medida para frenar la violencia es una visión incompleta y poco efectiva, pero eficiente con fines electorales. La pregunta es: ¿qué garantiza que esta vez sea diferente?
2. Consolidación de la Guardia Nacional: El segundo eje es más de lo mismo, con la consolidación de la GN bajo el control de la Sedena. Harfuch se esfuerza en aclarar que esto no representa una militarización,

pero la realidad contradice ese discurso. El control castrense ya ha demostrado sus límites.

3. Fortalecimiento de la inteligencia e investigación: Este eje podría ser el más prometedor. El fortalecimiento de la capacidad de anticiparse a los delitos en lugar de reaccionar ante ellos es, sin duda, una medida necesaria. La pregunta inevitable es: ¿cómo funcionará en un contexto dominado por el poder militar? Para que la inteligencia sea efectiva requiere de un solo mando. No es previsible que la cúpula militar se someta a las órdenes de un civil, aunque simule hacerlo.
4. Coordinación absoluta en el gabinete de seguridad: la coordinación entre autoridades es fundamental, pero también es una promesa repetida. La violencia en estados como Guanajuato, Baja California y Sinaloa ha persistido a pesar de innumerables esfuerzos de coordinación. Sin cambios estructurales profundos en la forma de enfrentar los delitos de alto impacto, la sola “coordinación” no revertirá los números alarmantes de homicidios que hemos visto en los últimos años. La coordinación como herramienta, hasta ahora, no ha sido suficiente.

Al analizar los ejes de esta “nueva” estrategia, es evidente que no ofrece nada nuevo. Insistir en el viejo modelo barnizado implica caminar en círculos y transitar hacia el fracaso. Las violencias en México tienen múltiples expresiones y se focalizan en entidades ya conocidas, con diferentes ciclos y énfasis variados.

Un ejemplo que exhibe la ausencia de un cambio de ruta en el nuevo gobierno claudista es la respuesta a la profunda crisis de violencia en Sinaloa. El gobierno mexicano desplegó, hasta el 14 de noviembre de 2024, más de 11 mil efectivos del Ejército, Fuerza Aérea y Guardia Nacional, así como ocho aeronaves (Yáñez, 2024); pero, se registró el asesinato de 500 personas, 440 secuestros o levantones y más de 1,200 robos de vehículos (Vázquez, 2024). Es decir, repetir viejas fórmulas punitivas y tener pésimos resultados. ¿Y la presumida inteligencia?

Nota. Agradezco la colaboración de Daniel Solano y Rafael Maldonado en la recolección de datos.

Referencias

- Amnistía Internacional. (2022). “México: Militarizar la seguridad pública generará más violaciones de derechos humanos y perpetuará la impunidad”. Obtenido de *Amnistía Internacional*: <<https://www.amnesty.org/es/latest/news/2022/09/mexico-militarizing-public-security-human-rights-violations-impunity/>>
- Aristegui Noticias y EFE. (24 de septiembre de 2024). “Comisiones del Senado aprueban traslado de la Guardia Nacional a la Sedena”. Obtenido de *Aristegui Noticias*: <<https://aristeginoticias.com/2409/mexico/comisiones-del-senado-aprueban-traslado-de-la-guardia-nacional-a-la-sedena/>>
- Baldenea, J. (17 de enero 2024). “Así fue como Carlos Salinas de Gortari se opuso a la militarización del país en el combate a las drogas”. Obtenido de *Infobae*: <<https://www.infobae.com/mexico/2024/01/17/asi-fue-como-carlos-salinas-de-gortari-se-opuso-a-la-militarizacion-del-pais-en-el-combate-a-las-drogas/>>
- Cámara de Diputados. (20 de noviembre 2018). “Presenta Morena iniciativa de reforma constitucional, para crear el modelo de Guardia Nacional considerado en el plan de seguridad de López Obrador” (Nota núm. 813). Obtenido de *Comunicación Cámara de Diputados*: <<http://www5.diputados.gob.mx/index.php/es/Comunicacion/Agencia-de-Noticias/2018/Noviembre/20/813-Presenta-Morena-iniciativa-de-reforma-constitucional-para-crear-el-modelo-de-Guardia-Nacional-considerado-en-el-plan-de-seguridad-de-Lopez-Obrador>>
- Carmona, D. (2024). “Adolfo López Mateos”. Obtenido de *Memoria Política de México*: <<https://www.memoriapoliticademexico.org/Biografias/LMA09.html>>
- Castellanos, Laura. (2007). *México armado, 1943-1981*. México: Era.
- Centro Prodh. (2024). “CNDH: balance de su debilitamiento institucional durante la gestión 2019-2024”. Obtenido de *Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez*: <https://centroprodh.org.mx/wp-content/uploads/2024/10/20241014_balance_CNDH_2019-2024.pdf>
- CIDH. (2022). “CIDH: urge que México adopte una política de seguridad ciudadana que responda a las obligaciones internacionales en derechos humanos”. Obtenido de *Comisión Interamericana de Derechos Humanos*: <<https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2022/201.asp>>
- CNDH. (2024). “Informe de actividades CNDH México 2023”. Obtenido de *Comisión Nacional de los Derechos Humanos*: <<https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2024-01/Informe2023.pdf>>
- De Ceceña, C. (01 de junio 2007). “Entre los sexenios de Ernesto Zedillo y Vicente Fox desertaron un cuarto de millón de efectivos del Ejército, una parte de los cuales son ahora mortíferos sicarios”. Obtenido de *Noroeste*: <<https://www.noroeste.com.mx/opinion/malecon-mazatlan/entre-los-sexenios-de-ernesto-zedillo-y-vicente-fox-desertaron-un-cuarto-de-millon>>

- de efectivos del ejército una parte de los cuales son ahora mortif-GNOP9888>
- Diario oficial de la Federación*. (12 de abril de 2019). “Decreto por el que se declara reformado el Artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de prisión preventiva oficiosa. Obtenido de Secretaría de Gobernación: <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5557700&fecha=12/04/2019#gsc.tab=0>
- Diario Oficial de la Federación*. (9 de septiembre de 2022). “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; de la Ley de la Guardia Nacional; de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, y de la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en Materia de Guardia Nacional y Seguridad Pública”. Obtenido de *Secretaría de Gobernación*: <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5664065&fecha=09/09/2022#gsc.tab=0>
- El Financiero*. (8 de octubre 2024). “Sheinbaum y Harfuch presentan nueva estrategia de Seguridad: ¿Cómo combatirán al crimen?”. Obtenido de *El Financiero*: <<https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2024/10/08/nueva-estrategia-de-seguridad-de-claudia-sheinbaum-que-acciones-incluye/>>
- Gaceta UNAM*. (12 de agosto de 2019). “1968 bazucazo contra San Ildefonso; el ejército asalta CU”, Suplemento núm. 19. Obtenido de *Gaceta UNAM*: <<https://www.gaceta.unam.mx/1968-bazucazo-contra-san-ildefonso-el-ejercito-asalta-cu/>>
- García, C. (2022). “Así era cuando AMLO prometía regresar a los militares a los cuarteles”. Obtenido de *El Universal*: <<https://www.eluniversal.com.mx/nacion/asiera-cuando-amlo-prometia-regresar-los-militares-los-cuarteles/>>
- Giles, N. (2023). *Elementos para la evaluación de la Guardia Nacional*. (Número 208), Dirección General de Difusión y Publicaciones, Instituto Belisario Domínguez. Obtenido de Senado de la República: <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/6132/NE208_GuardiaNacional.pdf?sequence=5&isAllowed=y>
- Harvey, N. (2024). “‘No nos dejaron otra opción’: la cerrazón política en Chiapas y el alzamiento zapatista, 1988-94”, *Antrópica. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*. Año 10, vol. 10, núm. 20, julio-diciembre de 2024, 347-370.
- Human Rights Watch. (2022). “México: La militarización de la seguridad pública amenaza los derechos humanos”. Obtenido de Human Rights Watch: <<https://www.hrw.org/es/news/2022/08/26/mexico-la-militarizacion-de-la-seguridad-publica-amenaza-los-derechos-humanos>>
- Human Rights Watch. (2024). “¿Quién mató a Heidi Pérez?”. Obtenido de Human Rights Watch: <<https://www.hrw.org/es/feature/2024/08/28/who-killed-heidi-perez>>
- INEGI. (2024). “Defunciones por homicidio. Enero a diciembre de 2023”. Comunicado de prensa núm. 460/24. Obtenido de Instituto Nacional de Estadística y Geografía: <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2024/DH/DH2023_Ene-dic.pdf>
- López Obrador, Andrés Manuel. (12 de marzo de 2019). “Conferencia de prensa del presidente Andrés Manuel López Obrador del 12 de marzo de 2019”. Obtenido de Presidencia de la República: <<https://www.gob.mx/amlo/prensa/conferencia-de-prensa-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-del-12-de-marzo-de-2019>>
- López Obrador, Andrés Manuel. (26 de julio de 2021), “#ConferenciaPresidente desde Veracruz, Veracruz”. Obtenido de Presidencia de la República: <<https://www.gob.mx/presidencia/videos/conferenciapresidente-desde-veracruz-veracruz-lunes-26-de-julio-de-2021>>
- Méndez, O. (20 de noviembre de 2006). “Falleció de cáncer el general Francisco Quirós Hermosillo”. Obtenido de *La Jornada*, <<https://www.jornada.com.mx/2006/11/20/index.php?section=politica&article=019n1pol>>
- México Evalúa. (2024). “La otra militarización: Fuerzas Armadas al frente de instituciones estatales de seguridad pública en México, 2011-2024”. Obtenido de México Evalúa: <<https://www.mexicoevalua.org/la-otra-militarizacion/>>
- ONU-Derechos Humanos. (2018). Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Obtenido de ONU-DH: <<https://hchr.org.mx/wp/wp-content/uploads/2018/12/PrisionPreventivaOficiosa.pdf>>
- Ortega, Pere y Gómez, Juan Sebastián. (2010). *Militarismo en América Latina*. Barcelona: Justicia i Pau (Centre D'Estudis Per a la Pau JMDelàs).
- Ovalle, Camilo Vicente. (2023). *Instantes sin historia. La violencia política y de Estado en México*. México: Instituto de Investigaciones Históricas-UNAM.
- Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024*. (2018). Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. Obtenido de Gobierno de México: <<https://www.gob.mx/sspc/articulos/estrategia-nacional-de-paz-y-seguridad-2018-2024?idiom=es>>

- Ponciano, H. (20 de octubre de 2021). "Es necesario cambiar el paradigma de seguridad". XIV Foro de Derechos Humanos del Sistema Universitario Jesuita. Obtenido de ITESO, Universidad Jesuita de Guadalajara: <https://parquetecnologico.iteso.mx/en/web/general/detalle?group_id=27667948>
- Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018. (2014). Consejo de Seguridad Nacional, Presidencia de la República, <<https://www.resdal.org/caeef-resdal/assets/mexico----programa-para-la-seguridad-nacional.pdf>>
- Regeneración TV. "Mensaje de AMLO 26 de abril de 2010". Obtenido de: https://www.youtube.com/watch?v=C-mrsvp7MAYE&ab_channel=Regeneraci%C3%B3nTV
- Regeneración TV. "Mensaje de AMLO 6 de febrero de 2012". Obtenido de: https://www.youtube.com/watch?v=53rKQb5N2C8&ab_channel=Regeneraci%C3%B3nTV
- Rosado, O. M. (2020). "Origen de la militarización de la seguridad pública en México: análisis histórico de la Acción de inconstitucionalidad 1/96". Obtenida de Centro de Estudios Constitucionales SCJN: <<https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/blog-cec/origen-de-la-militarizacion-de-la-seguridad-publica-en-mexico-analisis-historico-de-la>>
- Salinas de Gortari, Carlos. (2013). *México: Un pasó difícil a la modernidad*. México: Penguin Random House.
- Scherer, Julio y Monsiváis, Carlos. (1999). *Parte de Guerra. Documentos del General Marcelino García Barragán. Los hechos y la historia*. México: Nuevo Siglo.
- Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (20 de agosto de 2024). "Informe de Seguridad: martes 20 de agosto 2024". Obtenido de Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana: <<https://seguridad.sspc.gob.mx/documento/582/informe-de-seguridad-martes-20-de-agosto-2024>>
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (31 de octubre 2024). "Síntesis de la estadística de incidencia delictiva mensual, reporte de octubre 2024". Obtenido de Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública: <<https://www.gob.mx/sesnsp/es/articulos/sintesis-de-la-estadistica-de-incidencia-delictiva-mensual-reporte-al-mes-de-febrero>>
- Senado, Comisión Derechos Humanos. (25 de octubre de 2024). "Comparecencias de las y los aspirantes a presidir la CNDH para el periodo 2024-2029, ante comisiones unidas de Derechos Humanos y de Justicia en el Senado de la República". Obtenido de Senado de la República: <https://comisiones.senado.gob.mx/derechos_humanos/erpcndh2024/comparecencias>
- Storr, S. (2023). "El (des)equilibrio civil-militar en la seguridad. Descifrando la conferencia de prensa presidencial". Obtenido de Universidad Iberoamericana: <<https://seguridadviacivil.ibero.mx/2023/09/13/el-desequilibrio-civil-militar-en-la-seguridad/>>
- Urbina Sebastián, Edgar. (2023). "El actuar del ejército mexicano", *Memoria. Revista de crítica militante*. Núm. 285, año 2023-2, pp. 58-60.
- Urrutia, Alonso. (19 de febrero de 2024). "No se militariza al país, lo que hay es un 'pueblo uniformado': AMLO". Obtenido de *La Jornada*: <<https://www.jornada.com.mx/noticia/2024/02/19/politica/no-se-militariza-al-pais-lo-que-hay-es-un-pueblo-uniformado-amlo-4943>>
- Valdés, G. (2013). *Historia del narcotráfico en México*. México: Aguilar.
- Vázquez, C. (2024). "Asesinan a 10 personas en Sinaloa: Van más de 500 muertos en casi tres meses de violencia". Obtenido de *El Financiero*: <<https://www.elfinanciero.com.mx/estados/2024/12/01/asesinan-a-10-personas-en-sinaloa-van-mas-de-500-muertos-en-casi-tres-meses-de-violencia/>>
- Yañez, B. (2024). "Militares élite van a Sinaloa; hay más de 11,000 elementos de SEDENA en estado". Obtenido de *Expansión política*: <<https://politica.expansion.mx/estados/2024/11/26/militares-elite-van-a-sinaloa-hay-mas-de-11-000-elementos-de-sedena-en-estado>>
- Zabaleta H. (2024). "El proceso de militarización en México apuntes desde la política internacional". En Paulina Barrera Rosales. (Coord.). *El proceso de militarización en México. Apuntes. En Desmilitarizar a México: ¿dónde estamos y hacia dónde vamos?* México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM (pp. 37-60).

La actuación gubernamental en salud en México, 2018-2024: una mirada a través de los programas presupuestarios implementados, desde la perspectiva del derecho humano a la salud

Javier Enrique Jiménez Bolón¹
Elsa Elena García Koch²

El respeto, protección, promoción y garantía del derecho humano a la salud de la población mexicana es un ordenamiento constitucional de responsabilidad gubernamental, sin diferenciar si la población es derechohabiente o no a algún sistema de seguridad social. En este contexto, se analiza en qué condiciones la 4T recibió los servicios de salud; con base en ello, se evalúa qué se hizo en la actuación institucional 2018-2024 y se recomienda qué se debe hacer en el futuro mediano para atender los grandes pendientes que permitan a la población el derecho al disfrute del nivel más alto de salud física, mental y social. Se hace explícito que los esfuerzos gubernamentales se han quedado, en el mejor de los casos, en sólo atender parcialmente, la garantía del derecho humano a la salud.

Palabras clave: Derecho humano a la salud; acceso a servicios de salud; actuación institucional; programas presupuestarios; resultados estratégicos; sistemas de salud.

Introducción

El término de un periodo sexenal en una responsabilidad presidencial motiva a reflexionar sobre lo logrado en los ámbitos social, económico y político. Y, en gran medida, analizar qué se hizo de forma adecuada o no

y, qué se dejó de hacer. Al focalizar la valoración sobre la actuación institucional en lo social es factible dimensionar lo alcanzado en el ámbito de la salud; es una situación única ya que a pesar de los esfuerzos de sexenios anteriores y del pasado reciente (2018-2024), está muy lejos de lograrse que la población mexicana disfrute de servicios de salud adecuados, oportunos y completos.

Ante esta responsabilidad, para que la planeación nacional considere un enfoque de derechos humanos, es necesario generar evidencia que identifique los problemas públicos existentes (conceptualización, definición de responsabilidades y medición de resultados obtenidos). Está regulado que le corresponde al Estado mexicano, por mandato constitucional, el cumplimiento de los derechos hu-

manos (DH) (DOF/CPEUM, 2020). En éstos, por naturaleza propia, están contenidos los derechos sociales (DS) (DOF/LGDS, 2024). Los DS incluyen el derecho humano a la salud (DHS).

El presente trabajo actualiza el estado del conocimiento que hemos generado con la participación en investigaciones relacionadas con estudios diagnósticos del derecho a la salud (Coneval, 2018). El contenido se organiza en cinco apartados. En el primero, se describen los elementos y consideraciones metodológicas con base en los cuales se realizó el análisis de la información cualitativa y cuantitativa que fundamenta los resultados que se presentan. En el segundo, se describen los hechos (logros) estratégicos organizacionales (jurídicos-programáticos) en salud a nivel federal hasta antes del inicio del

¹ Profesor-investigador del Departamento de Relaciones Sociales de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la UAM Xochimilco. Socio Consultor de Investigación en Salud y Demografía, S. C.

² Consultora-investigadora de Investigación en Salud y Demografía, S. C.

sexenio de la Cuarta Transformación (4T). En el tercero, se analiza la orientación que se buscó, desde el gobierno de la 4T, con la construcción de un sistema de salud para el bienestar de la población mexicana, esencialmente para los grupos sin acceso a la seguridad social; este análisis se fundamenta en el enfoque del DHS. En el cuarto, se valora la actuación en salud para el periodo 2018-2024 a través de los programas presupuestarios en salud (PPS) implementados; se vinculan con las dimensiones del DHS. En el quinto, se analizan los resultados logrados en 2018 y 2023 con los indicadores de nivel de propósito de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) de dichos PPS. Se concluye este trabajo con una orientación prospectiva estratégica para la nueva responsabilidad gubernamental en salud de carácter sexenal: 2024-2030.

I. Consideraciones metodológicas

El análisis de la información cualitativa y cuantitativa en este trabajo se fundamenta en dos orientaciones metodológicas: 1) qué se hizo, visto a través de la oferta de los programas presupuestarios en salud (PPS), y 2) qué se logró, en función de los resultados de indicadores estratégicos de dichos PPS.³ Ambas miradas son complementarias. El eje jurídico de los aportes de esta investigación es el mandato constitucional de los derechos humanos (DH); en particular, en lo referente al derecho humano a la salud (DHS) de la población mexicana (DOF/CPEUM, 2020).

Al respecto, a partir de la revisión del estado de la cuestión, se observó que en México desde hace 18 años se modificó el modelo de la planeación del desarrollo nacional; se migró de un enfoque de planeación estratégica a uno centrado en el marco lógico. En 2007, en la Administración Pública Federal (APF) se asignó con carácter de obligatoria para todo programa presupuestario (PP), fundamentalmente social, la construcción de la matriz de indicadores para resultados (MIR) (DOF/SHCP-SFP-Coneval, 2007). Esta disposición normativa también aplicó para los ámbitos gubernamentales estatal y municipal (DOF/LFPRH, 2024).

La responsabilidad de implementar este cambio en la planeación nacional fue asignada al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), con la participación de las secretarías de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y de la Función Pública (SFP) (DOF/SHCP-SFP-Coneval, 2007).

³ Programa presupuestario: "la categoría que permite organizar, en forma representativa y homogénea, las asignaciones de recursos de los programas federales y del gasto federalizado a cargo de los ejecutores del mismo, para el cumplimiento de sus objetivos y metas" (SHCP, 2024a). En el caso del presente trabajo se hace referencia a los programas presupuestarios en el ámbito de la salud (PPS).

Al revisar la situación que prevalece actualmente en el cumplimiento de este mandato constitucional, se observó que, en la última década, el Coneval realizó diez evaluaciones a programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo (PND) para identificar hallazgos y recomendaciones que mejoraran la planeación nacional y, con ello, se contribuyera a la rendición de cuentas. También se identificó que la planeación nacional social, en muchos casos, se realiza a partir de la oferta gubernamental y no del análisis de problemáticas sociales en un sentido amplio, considerando la obligación del Estado de garantizar los derechos humanos de la población (Coneval, 2023). En otras palabras, el estado de la cuestión permite inferir que se planea por programa presupuestario (adscrito a una unidad administrativa) y no por problema social (cuya solución podría vincular diferentes unidades administrativas de distintas dependencias públicas). En complemento de esta visión global, el presente trabajo de investigación analiza los esfuerzos realizados en esta primera administración federal de la 4T a través de los programas presupuestarios en salud (PPS) que fueron ejecutados por las instituciones públicas del sistema nacional de salud.

La identificación de la oferta gubernamental de PPS, se realizó con la revisión de: 1) los inventarios Coneval; 2) la información de la Cuenta Pública Federal y, 3) las fichas de los PPS del portal de Transparencia Presupuestaria de la SHCP.⁴

En particular, la metodología que se ocupa en la generación de conocimientos cualitativos en el presente trabajo se fundamenta en la valoración de la lógica vertical de la matriz de indicadores para resultados para cada uno de los programas presupuestarios en salud (Aldunate y Córdoba, 2011). Para la valoración cuantitativa del desempeño en los PPS se ocupa lo relacionado con los logros (lo alcanzado) en función de las metas programadas para cada uno de los indicadores estratégicos de la MIR de dichos PPS; se tomaron como base los parámetros normados por el Coneval para valorar el cumplimiento de la meta establecida para los indicadores (Coneval, 2019). El diseño de

⁴ Para identificar la oferta gubernamental de los PPS, se revisaron los inventarios Coneval de programas y acciones federales de desarrollo social 2018, 2023 y 2004-2023 y el Listado Coneval de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2024 (inventarios y listado Coneval), así como el documento de "Avance en los Indicadores de los Programas presupuestarios de la Administración Pública Federal" de la Cuenta Pública 2018 y 2023 que contiene la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) de los Ramos 12-Salud; R19-Aportaciones a Seguridad Social; R33-Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios; R47-Entidades no Sectorizadas; R50-IMSS; R51- ISSSTE y las fichas de los PPS del portal de Transparencia Presupuestaria de la SHCP para identificar los PPS vigentes en 2024 (Coneval, 2018; 2023a; 2024; 2004-2023) (SHCP, 2018; 2023; 2024b).

la investigación acota un alcance longitudinal referido a lo observado en los años 2018 y 2023.

2. Hechos jurídicos-programáticos desde 1984 hasta 2018

La continuidad en la actuación institucional en salud durante 1984 hasta 2018 fue una condición positiva que prevaleció en México, con independencia de que en 2000 se registró una alternancia en el partido político vinculado al gobierno y, en consecuencia, con la responsabilidad presidencial para conducir el desarrollo social del país. En este periodo de poco más de 30 años se identifican tres grandes hechos institucionales con un alto grado de intersección y complementación entre sí, para llegar al fin último referido con el DHS.

Primer hecho (1983 hasta 1997). Cimientos jurídicos y programáticos hacia el derecho a la salud

En 1983 se modifica la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (Constitución o ley primaria) (DOF/CPEUM, 1983); se hace explícito el mandato de la protección de la salud como un derecho. En 1984, se promulga la *Ley General de Salud* (LGS) y se reglamenta dicho mandato de protección de la salud (DOF/LGS, 1984). A partir de 1985, se inicia el proceso de descentralización de los servicios de salud del nivel federal hacia las entidades federativas; se operacionaliza en dos etapas. La primera, implicó la desconcentración de los servicios de salud a catorce estados, entre 1985 y 1987. La segunda, consistió en la descentralización en salud de 1996-1997 que incluyó todas las entidades federativas del país (DOF/SS, 1996) (Coneval, 2019). La principal característica de esta segunda fase fue la creación del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (Fassa) del Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios que apoya a los estados y municipios con recursos encaminados al fortalecimiento del desarrollo social (SHCP, s.f.). El Fassa es el mecanismo financiero con el cual la federación lleva a cabo (hasta la fecha) la transferencia de recursos presupuestales a las entidades federativas para la operación y ejecución de los servicios de salud.⁵ Esta atención a la salud de la población sin seguridad social operó de forma descentralizada 25 años: 1997 hasta 2022.

⁵ El fondo Fassa es uno de los ocho fondos federales del Ramo General 33 Desarrollo Social; es regulado por la *Ley de Coordinación Fiscal* y, hasta la fecha, es coordinado por la Secretaría de Salud federal.

Segundo hecho (2003 hasta 2019). El Sistema de Protección Social en Salud

A siete años de operación descentralizada de los servicios de salud, México trasciende hacia la consolidación del Sistema Nacional de Salud (SNS) con la reforma a la LGS para la creación del Sistema de Protección Social en Salud (SPSS) en 2003 (DOF/LGS, 2003). El alcance estratégico de mediano y largo plazos del SPSS se fundamentó en la separación de funciones: 1) la prestación (operación) de los servicios de salud, y 2) el financiamiento de los servicios de salud. La primera, se asignó a las secretarías e institutos locales de salud a través de los Servicios Estatales de Salud (Sesa); la segunda, fue responsabilidad de los Regímenes Estatales de Protección Social en Salud (REPSS). En una mirada más amplia,

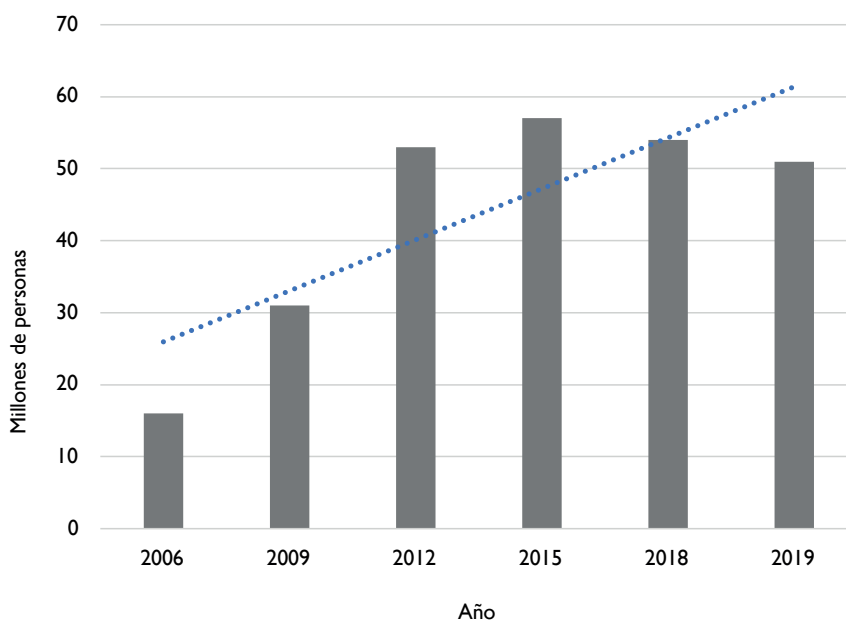
La visión de la reforma (en salud) fue la reorganización del sistema de salud por funciones, la mejora de la calidad y eficiencia, y la cobertura efectiva universal. La función rectora es la responsabilidad más importante de una secretaría de salud fortalecida, mientras que el financiamiento es responsabilidad de un nuevo seguro público que suplanta a una seguridad social limitada a los trabajadores asalariados. Por último, los servicios son prestados por una pluralidad de proveedores acreditados, públicos y privados (Knaul y otros, 2013).

El SPSS se implementó en las 32 entidades federativas con el PP U005 Seguro Popular (SP) con modalidad presupuestaria tipo “U” de subsidios; en este caso a la salud y con un esquema de aseguramiento público; la finalidad era atender a la población sin derechohabiencia con un enfoque de seguridad social. Si bien los resultados del SPSS son de diversa índole, una de las características positivas observadas fue la percepción de la población beneficiaria, de pertenencia a un sistema de seguridad en salud; estar afiliado al SPSS se apreciaba como un derecho.

En términos de cobertura, la población afiliada aumentó de 15.7 millones de personas en 2006 a 51 millones en 2019; con una clara tendencia lineal creciente (gráfica 1). Representó que dos de cada cinco personas mexicanas estaban afiliadas al SPSS-SP (Coneval, s.f.).

En relación con el impacto (resultados finales), se observó en 2008 que la afiliación al SPSS reducía en seis puntos porcentuales la prevalencia del gasto en salud y en tres puntos porcentuales la probabilidad de incurrir en gastos catastróficos por motivos de salud. En términos de eficiencia, diferentes evaluaciones mostraron que el SPSS-SP tenía una cobertura superior a 99 por ciento de su población objetivo. El principal hecho en salud fue

Gráfica I
Población afiliada al SPSS-SP, 2006-2019
(Millones de personas)



Fuente: Selección propia del periodo con base en la elaboración del Coneval con información del Seguro Popular y del Conapo (Coneval, s.f.).

que el acceso a los servicios tuvo mayor significado para la población clasificada en los deciles más bajos de ingreso (Coneval, s. f.). Si bien son incuestionables los resultados positivos obtenidos con la operación del SPSS-SP también debe observarse que no se logró llegar a cubrir la atención médica de todos los padecimientos en salud de la población beneficiaria.⁶ El SPSS incluido el SP fueron cancelados en 2019; en este mismo tiempo se inician las decisiones gubernamentales para concluir con la operación descentralizada de la prestación de los servicios de salud a la población sin seguridad social (Díaz Pérez, 2024). Se inicia el proceso de federalización de los servicios de salud para la población sin seguridad social.

⁶ Si bien, con la afiliación al SPSS-SP las familias beneficiarias accedían a un derecho, debe precisarse que éste incluía solo un conjunto de servicios de atención médica comprendidos en el Catálogo Universal de Servicios de Salud (Causas) con 284 intervenciones médicas hasta 2019, agrupadas en cinco rubros de atención en salud. También se otorgaban servicios médicos de alta especialidad para la atención de enfermedades de alto costo que podían poner en riesgo la vida y el patrimonio familiar mediante el Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos (Coneval, s.f.).

Tercer hecho (2011 hasta la fecha). La garantía de la salud como un derecho humano

A diferencia de otros derechos humanos, incluyendo los sociales, el principio del derecho a la salud como “la protección de la salud de la población” en México se adicionó en 1983 en el artículo 4 de la Constitución (DOF/CPEUM, 1983). En congruencia con ello, en 1984 se promulgó la *Ley General de Salud* que reglamentó el alcance de dicha “protección” y explicitó la concurrencia entre la federación y los estados respecto de la salubridad general (DOF/LGS, 1984). Esta regulación representó una innovación de más de 25 años como antecedente jurídico del derecho a la salud en relación con las modificaciones constitucionales de 2011 para los otros derechos sociales en México (Díaz Pérez, 2024). Debe considerarse que en dicha modificación constitucional de 1983 lo que se mandató fue la protección de la salud y no el derecho a la salud.

En el ámbito internacional, en general, el derecho a la salud, como para todos los demás derechos humanos, considera, de forma convencional, tres tipos de obligaciones a los Estados parte. En México, la Constitución impone cuatro obligaciones: respetar, proteger, promover y garantizar los derechos humanos. En consecuencia, los al-

cances de cada una de estas cuatro obligaciones se deben adecuar para el derecho a la salud, y hacerse explícito en la Constitución y en las leyes secundarias que se deriven de esta ley primaria.

En 2011, se reformó la Constitución con el cambio en la denominación del Capítulo I del Título Primero; se evolucionó de “De las garantías individuales” a “De los Derechos Humanos y sus Garantías” (DOF/CPEUM, 1917) (DOF/CPEUM, 2011). Esta reforma armonizó los derechos previstos constitucionalmente con los derechos humanos que se encuentran en los instrumentos (pactos) internacionales de los que México forma parte. Si bien en 2011 no se reformó el artículo 4 constitucional, que ya incluía lo relativo al derecho a la protección de la salud, lo cierto es que se redimensionó su alcance; pasó de ser una garantía de igualdad constitucional a ser un derecho humano de todas las personas reconocido por la Constitución. El artículo 1o. señala: “En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece (DOF/CPEUM, 2011).

En síntesis, debe considerarse que hasta 2024, la Constitución no precisa una definición explícita del derecho a la salud, entendido como derecho humano y social. Como se ha explicado, sólo se refiere, en el artículo 4, el “derecho a la protección de la salud”, sin que se proporcione una definición específica del derecho, sus elementos o alcances (DOF/CPEUM, 1917). En la LGS tampoco se define este DHS; sólo se establece en el artículo 2 que el derecho a la protección de la salud tiene como una de sus finalidades “I. El bienestar físico y mental de la persona, para contribuir al ejercicio pleno de sus capacidades” (DOF/LGS, 2023). Al respecto, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) aprobado por la ONU en 1966 y firmado por México en 1981, define, en su artículo 12, el derecho a la salud como el “derecho al disfrute del nivel más alto de salud física, mental y social” (ONU/PIDESC, 1966) (CHDH/PIDESCPF, 2012).

3. Hacia un sistema de salud para el bienestar: de los dichos a los hechos en relación con el derecho (DHS)

El disfrutar del nivel más alto de salud física, mental y social se relaciona, desde una visión integral, con: 1) la aceptación, uso y continuidad del cuidado de la salud de forma individual; 2) la oferta de servicios de salud adecuados,

oportunos y completos, y 3) las condiciones epidemiológicas y demográficas que prevalecen en la población en un momento de tiempo determinado (Coneval, 2024). La atención de estos condicionantes es una responsabilidad gubernamental; debe ser asumida con certeza jurídica y programática y, fundamentalmente, certeza financiera. Se relaciona con el mandato constitucional de respetar, proteger, promover y garantizar los DH, incluido el DHS.

Es importante considerar que “El derecho a la salud (o a su protección) es uno de los derechos sociales por antonomasia. Se trata de un derecho complejo que se despliega en una amplia serie de posiciones jurídicas fundamentales para los particulares y para el Estado. El derecho a la salud tiene un carácter prestacional en la medida en que principalmente implica y conlleva una serie de obligaciones positivas (de hacer) por parte de los poderes públicos” (Carbonell y Carbonell, 2013).

En este contexto, el contenido del párrafo cuarto del artículo 4 de la Constitución relativo a la “protección de salud” sólo ha sido reformado dos veces: en 1983, cuando se incluyó ese concepto y en mayo de 2020 (durante el periodo sexenal de la 4T). Actualmente, está expresado como:

Artículo 4.

....

Toda Persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución. La Ley definirá un sistema de salud para el bienestar, con el fin de garantizar la extensión progresiva, cuantitativa y cualitativa de los servicios de salud para la atención integral y gratuita de las personas que no cuenten con seguridad social (DOF/CPEUM, 2020).

....

En esta expresión constitucional vigente a diciembre de 2024 se observan tres partes:

Parte I. 2 Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. [...]”.

Desde una perspectiva jurídica, Carbonell y Carbonell plantean que no es lo mismo el derecho a la salud que el derecho a la protección de la salud; si bien refieren que no es relevante entrar en cuestiones puramente semánticas, señalan como apropiado la consideración de que el primero “derecho a la salud” es más amplio, mientras que el segundo “protección de la salud” parece dar cuenta, más bien, de la obligación que tiene el Estado de desarrollar acciones positivas tendientes justamente a proteger la salud o repararla cuando ha sido afectada (2013).

En relación con este razonamiento, debe tenerse claridad de que los ordenamientos jurídicos mexicanos vigentes (leyes primaria o secundarias) no brindan una definición completa e incluyente del DHS que responda a lo expuesto por los pactos y tratados internacionales de los cuales México es parte. En síntesis, el concepto del “derecho a la protección de la salud” establecido en la Constitución y la definición de “salud” proporcionada en la LGS son limitantes, toda vez que el Principio Conforme y el Principio Pro Persona y, el cambio de denominación del Título I, Capítulo I De los Derechos Humanos y sus Garantías, hacen prevalecer la definición del PIDESC. Esta condición señala la asignatura pendiente de armonizar la Constitución, la LGS y, en consecuencia, toda la normativa vinculante. Es evidente el incumplimiento del Estado mexicano, el cual tiene no sólo la obligación de “garantizar”, sino también de “proteger, respetar y promover” el derecho al disfrute del nivel más alto de salud física, mental y social, en concordancia al compromiso con el PIDESC.

Parte 2. “[...] La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución. [...]”.

En este enunciado se identifica que la Constitución mandata exclusivamente la responsabilidad del “acceso a los servicios de salud”. Para ubicar y dimensionar lo limitado de dicho ordenamiento de solo precisar “el acceso” es necesario considerar que la garantía del DHS también depende de la “disponibilidad” y de la “calidad” de los servicios de salud (Coneval, 2023b). Desde la operación, es condición necesaria el observar las acciones institucionales realizadas en pasadas administraciones federales para atender estas características de los servicios de salud. En otras palabras, la actuación institucional ha superado el mandato constitucional. La operación es superior a la norma.

De forma particular, respecto a uno de los cuatro mandatos constitucionales, se ha establecido que la “garantía” del DHS está directamente relacionada con tres dimensiones estructurales: accesibilidad, disponibilidad y calidad de los servicios de salud (Coneval, 2023b).⁷ Estos

⁷ Por accesibilidad se refiere “la ausencia de barreras u obstáculos para el acceso a los servicios de salud, sean estos de tipo físico, económico o de información sobre la ubicación de establecimientos de salud y los problemas que pueden atender”. La disponibilidad significa la “suficiencia de los servicios, instalaciones y equipos, mecanismos, procedimientos o cualquier otro medio por el cual se materializa un derecho para toda la población”. La calidad es el “el grado mediante el cual los servicios de salud, para los individuos y poblaciones, incrementan la probabilidad de obtener los resultados deseados y son consistentes con el conocimiento profesional más actual” (Coneval, 2023b). Para cada una de estas tres dimensiones se definen las subdimensiones correspondientes (Cfr. Apartado 3.2).

elementos permiten referir que esta segunda parte del párrafo cuarto que se analiza debe ser complementado considerando no sólo el acceso, sino también la disponibilidad y la calidad de los servicios de salud. Debe tenerse presente que el concepto de servicios de salud incluye los servicios de: 1) atención médica; 2) salud pública y, 3) asistencia social (DOF/LGS, 2024).

Parte 3. “[...] La Ley definirá un sistema de salud para el bienestar, con el fin de garantizar la extensión progresiva, cuantitativa y cualitativa de los servicios de salud para la atención integral y gratuita de las personas que no cuenten con seguridad social”.

Esta “tercera parte” del párrafo cuarto del artículo 4 fue adicionada en mayo de 2020. Se refiere a un “sistema de salud para el bienestar”. De forma literal, el origen de esta tercera parte es resultado de la fusión de agregar el concepto de sistema (sistema de salud para el bienestar) al contenido del artículo 25, ya existente a esa fecha, de la LGS que refiere “Artículo 25. Conforme a las prioridades del Sistema Nacional de Salud, se garantizará la extensión progresiva, cuantitativa y cualitativa de los servicios de salud, particularmente para la atención integral de la población que se encuentra en el país que no cuenta con seguridad social” (DOF/LGS, 2024). Es decir, se sustituye el concepto de “sistema nacional de salud” por el de “sistema de salud para el bienestar” y se eleva el mandato de la ley secundaria a la ley primaria. Para contextualizar esta modificación debe considerarse que, posterior a la derogación del SPSS-SP (2019) y previo a la modificación constitucional de mayo de 2020, se realizó la modificación a la LGS en noviembre de 2019 que creó el Instituto de Salud para el Bienestar (Insabi) con los objetivos de “[...] proveer y garantizar la prestación gratuita de servicios de salud, medicamentos y demás insumos asociados a las personas sin seguridad social, así como impulsar, en coordinación con la Secretaría de Salud en su calidad de órgano rector, acciones orientadas a lograr una adecuada integración y articulación de las instituciones públicas del Sistema Nacional de Salud” (DOF/LGS y LINS, 2019). En los hechos, se sustituye el SPSS-SP (2003-2019) por el Insabi (2019: inicio). En estos objetivos del Insabi se observan tres responsabilidades institucionales (proveer, garantizar e impulsar) que se relacionan, parcialmente, con los requerimientos para la garantía del DHS.

Ante este dicho, el análisis de esta tercera parte del artículo 4 se realiza con la interrelación de dos lógicas: 1) lo que dice la normativa institucional, y 2) lo que se hizo o lo que se dejó de hacer en la actuación gubernamental.

Bajo esta referencia, una asignatura pendiente de la administración pasada (2018-2024) de carácter esencial es no haber hecho explícita la relación o correspondencia entre los conceptos de “sistema nacional de salud” y de

2sistema de salud para el bienestar”. En la LGS el artículo 5 define que “El Sistema Nacional de Salud está constituido por las dependencias y entidades de la Administración Pública, tanto federal como local, y las personas físicas o morales de los sectores social y privado, que presten servicios de salud, así como por los mecanismos de coordinación de acciones, y tiene por objeto dar cumplimiento al derecho a la protección de la salud” (DOF/LGS, 2024). De igual forma, en su artículo 77 Bis 3 refiere que “el Sistema de Salud para el Bienestar se compone por la Secretaría de Salud, Servicios de Salud del Instituto Mexicano del Seguro Social para el Bienestar (IMSS-Bienestar), así como las instituciones y organismos que participan en el mismo y, en su caso, de manera concurrente por las entidades federativas en términos de este Título” (DOF/LGS, 2003). Del análisis de estos dos planteamientos de la LGS se podría inferir que el Sistema de Salud para el Bienestar (SSB) es un subsistema del Sistema Nacional de Salud (SNS). Esto es confirmado con el contenido de artículos de la LGS que, si bien no definen qué es el SSB, sí ordenan y explican mecanismos de coordinación y colaboración entre ambos sistemas de salud (SSB→SNS). El SSB tendría la figura de ser la puerta de entrada al SNS para la población mexicana sin derecho a la seguridad social.

En una mirada jurídica longitudinal a las modificaciones a la LGS, debe considerarse que en 2003 se crea el Sistema de Protección Social en Salud que se operacionalizó con el PP U005 Seguro Popular (SPPS-SP); este SPSS-SP se deroga en 2019. En esta misma fecha se crea el Instituto de Salud para el Bienestar (Insabi) que en su momento podría haber sido considerado como el principal hecho institucional en salud de la administración gubernamental 2018-2024. El Insabi sustituye al SPSS y nace con amplias expectativas para “resolver” todos los aspectos jurídicos, programáticos, financieros y operativos que, en la administración federal de la 4T, se consideraron desaciertos del SPSS-SP. Y como el ejemplo más claro de la premisa que “Del dicho al hecho hay [...]”, el Insabi es derogado en 2023 sin una justificación o explicación argumentada y evaluada de dicha desaparición. En esta misma fecha de cancelación se mandata (crea) en la LGS que:

El organismo público descentralizado Servicios de Salud del Instituto Mexicano del Seguro Social para el Bienestar (IMSS-BIENESTAR) es la institución de salud del Estado Mexicano encargada de la prestación gratuita de servicios de salud, medicamentos y demás insumos asociados para la atención integral de las personas que no cuenten con afiliación a las instituciones de seguridad social, en el supuesto de concurrencia con las entidades federativas, con independencia de los servicios de salud que prestan otras instituciones públicas o privadas (DOF/LGS, 2024).

Al respecto, es de consideración que todos estos cambios (SPSS-SP→INSABI→OPD IMSS Bienestar) se han realizado utilizando modificaciones al artículo 77 Bis 35 de la LGS; en otras palabras, a veces hay ajustes que intentan ser cambios y, en otras ocasiones, hay cambios que ni siquiera llegan a ser ajustes. También debe tenerse presente que, si bien en mayo de 2020 se modifica la Constitución para mandatar el SSB, éste se incorpora en la LGS hasta 2023. De igual forma, el OPD IMSS Bienestar es creado por decreto presidencial en agosto de 2022, y es hasta mayo de 2023 cuando se regula en la LGS.

En 2024, el OPD IMSS Bienestar comparte la responsabilidad de prestar los servicios de salud para la población sin seguridad social en 23 entidades federativas con dependencias/organismos en salud ya existentes a nivel local: secretarías estatales de salud; institutos o servicios locales de salud (Sesa) y, el Programa Presupuestario IMSS Bienestar. En ocho entidades federativas, dicha prestación de servicios seguirá siendo responsabilidad de las secretarías estatales de salud con institutos o servicios de salud locales (Sesa). En un estado, además de la secretaría y los servicios estatales de salud se compartirá la responsabilidad con el Programa IMSS Bienestar. En 23 estados operará el OPD IMSS Bienestar; en 20 estados, el Programa (presupuestario) IMSS Bienestar. En 16 entidades federativas del país, la prestación de los servicios de salud para la población sin seguridad social será una responsabilidad compartida entre las cuatro dependencias/organismos señalados (Anexo 1). Es necesario tener presente que en las *Reglas de Operación 2024 del Programa (Presupuestario) IMSS Bienestar* se establece que:

El Programa IMSS-Bienestar podrá colaborar con el organismo público descentralizado denominado Servicios de Salud del Instituto Mexicano del Seguro Social para el Bienestar (IMSS-BIENESTAR), para cumplir con la política pública del Sector Salud, implementada por el Gobierno Federal, conforme a los convenios que se hayan celebrado en los ejercicios fiscales anteriores, o los que en su caso sean necesarios suscribir para coadyuvar en los compromisos derivados del Plan Estratégico de Salud para el Bienestar y la construcción del Sistema de Salud para el Bienestar (DOF/IMSS, 2023).

Ante este contexto, el gran desafío para la prestación de los servicios de salud en las entidades federativas consiste en establecer mecanismos de comunicación y de operación que permitan: i) la acción coordinada entre las cuatro dependencias/organismos, y ii) la referencia y contrarreferencia de la población a los servicios de salud de

alta responsabilidad (tercer nivel de atención) que continuará siendo una responsabilidad de orden federal.

En resumen, si bien el artículo 4 constitucional mandata actualmente que “Toda persona tiene derecho a la protección de la salud” (ya se ha explicitado la diferencia entre “protección de la salud” y “derecho a la salud”); sin embargo, la cobertura universal del concepto “toda persona” se limita en el mismo artículo con la modificación de noviembre de 2019 cuando se adiciona la tercera parte del párrafo relacionada con el SSB que delimita “para las personas que no cuentan con seguridad social”. La pregunta es: ¿se garantiza la protección de la salud a toda la población o sólo a la que no tiene seguridad social?

4. La gestión gubernamental en salud 2018-2024

Desde una perspectiva programática, el Gobierno federal define de manera anual con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF) relacionadas con la prestación de servicios de salud, los programas presupuestarios (PP) federales para atender la problemática de salud que afecta a la población mexicana en el marco del DHS. En la actualidad, el Coneval se responsabiliza del seguimiento de los programas sociales⁸ y la SHCP de los programas no sociales, relacionados con el DHS.⁹ Los recursos financieros que se asignan del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), de forma anual, en el ámbito de la salud, sólo se ejecutan a través de PP; de ahí la relevancia de su análisis.

4.1 Programas presupuestarios vigentes en 2018, 2023 y 2024

El análisis de la oferta gubernamental de los PPS incluyó los años 2018, 2023 y 2024; un primer hallazgo identificó un total de 55 PP federales asociados con la salud, en cinco instituciones/dependencias de la APF: 1. Secretaría de

Salud (SS); 2. Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS: Régimen Ordinario); 3. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE); 4. OPD Servicios de Salud del Instituto Mexicano del Seguro Social para el Bienestar (IMSS-Bienestar) y, 5. SHCP. Es relevante considerar que no todos los 55 PPS estuvieron vigentes en los tres años analizados.

Llama la atención que, de los 55 PPS, 60 por ciento corresponden a PPS de carácter social y 40 por ciento son no sociales. Es decir, prácticamente uno de cada dos programas en salud se destina a atender problemáticas consideradas como sociales. Se identificaron PPS de ocho modalidades presupuestarias; cuatro corresponden a programas sociales y cuatro a programas no sociales; predominaron los PPS modalidades E; S; y K y que sumados representaron 70.9 por ciento de la oferta gubernamental disponible para los tres años revisados; se concentran principalmente en la SS, el IMSS y el ISSSTE (cuadro 1).

Se identificó que en 2018 estuvieron vigentes 46 PP: 60.9 por ciento, de la SS; 19.6 por ciento, del IMSS; 13.0 por ciento, del ISSSTE y, 6.5, de la SHCP. Para 2023, se incrementó a 49 PP: en porcentajes, 49.0, de SS; 18.4, del IMSS; 16.3, del ISSSTE; 10.2, del IMSS-Bienestar y, 6.1, de la SHCP). Para 2024 disminuyó a 46 PP: 50.0 por ciento, de la SS; 17.4 por ciento, del IMSS; 15.2 por ciento, del ISSSTE; 10.9 por ciento, del IMSS-Bienestar y, 6.5 por ciento de la SHCP (gráfica 2).

Si bien, en términos numéricos, la cantidad de PPS no cambió de una administración federal (Enrique Peña) a otra (Andrés López); la estructura y el alcance en salud de los programas sí se modificaron sustancialmente de forma negativa para la atención a la salud de la población. Durante la administración de la 4T se dieron de baja siete PP de la administración anterior y se crearon siete.

A 2023 se cancelaron seis PP de la SS: cinco de modalidad “S”: 1. S072 Prospera Programa de Inclusión Social; 2. S272 Apoyos para la protección de las personas en estado de necesidad (vigentes hasta 2018); 3. S201 Seguro Médico Siglo XXI; 4. S202 Calidad en la Atención Médica y, 5. S251 Programa de Desarrollo Comunitario “Comunidad DIFerente” (vigentes hasta 2020), así como el PP U005 Seguro Popular (vigente hasta 2020).

Es relevante considerar que el Programa S072 Prospera fue una intervención social que se mantuvo en operación durante un poco más de 20 años; fue la columna vertebral de la política social en cuatro administraciones presidenciales; su orientación estratégica y su fortaleza de operación se fundamentó en hacer realidad que una población del orden de 28 millones de mexicanos tuvieran el beneficio de la garantía del derecho a la salud, a la alimentación y a la educación (Bienestar, 2017).

De igual forma, la eliminación del PP U005 Seguro Popular repercutió en el acceso a los servicios de salud

⁸ De acuerdo con el Coneval, los programas sociales se clasifican en Programas y Acciones; los Programas son aquellos PP de modalidad presupuestaria S “Sujetos a Reglas de Operación” y U “Otros subsidios” y, las Acciones son los PP de modalidad B “Provisión de Bienes Públicos” y E “Prestación de Servicios Públicos” (Coneval, 2024).

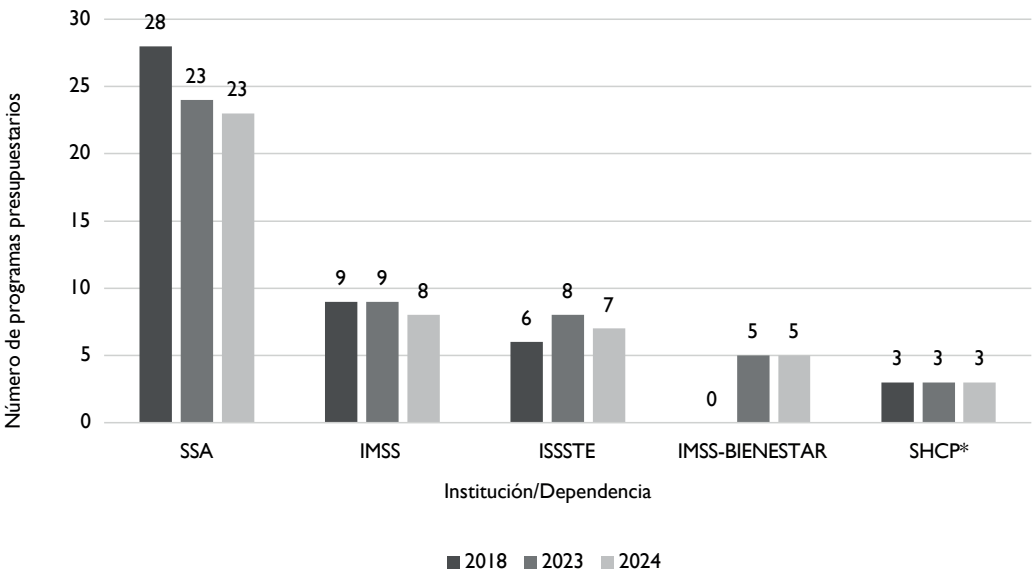
⁹ Programas no sociales: son los PP de las demás modalidades presupuestales relacionados con la salud: G “Regulación y Supervisión”; K “Proyectos de Inversión” y P “Planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas”. Asimismo, existen los programas de gasto federalizado, de modalidad presupuestaria I “Gasto Federalizado” y que corresponden a dos Fondos de Aportaciones Federales de Ramo 33. El Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (Fassa) y el Fondo de Aportaciones Múltiples en su componente de asistencia social (FAM Social).

Cuadro I
Programas presupuestarios por tipo, modalidad e institución en 2018-2023-2024

PP por tipo	Modalidad presupuestaria	IMSS	OPD IMSS-Bienestar	ISSSTE	SHCP	SS	Total
Programas y acciones sociales	B	0	0	0	0	1	1
	E	4	1	4	0	6	15
	S	0	2	0	1	8	11
	U	0	1	0	0	5	6
	Subtotal	4	4	4	1	20	33
Programas no sociales	G	0	0	0	0	2	2
	I	0	0	0	2	0	2
	K	5	1	4	0	3	13
	P	0	0	0	0	5	5
Subtotal		5	1	4	2	10	22
Total		9	5	8	3	30	55

Fuente: Elaboración propia con base en los inventarios Coneval de programas y acciones federales de desarrollo social 2018, 2023 y 2004-2023 y el Listado CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2024, así como las fichas de los PP del portal de Transparencia Presupuestaria de la SHCP para identificar los PP vigentes en 2024 (Coneval, 2018; 2023a; 2024; 2004-2023) (SHCP, 2018; 2023; 2024b).

Gráfica 2
Número de programas presupuestarios por institución/dependencia y año



* La SHCP es la Unidad Responsable de los PP: S038 Programa IMSS-Prospera (2018) Programa IMSS-Bienestar (2023-2024); sin embargo, este PP es coordinado por el IMSS-Bienestar. De igual manera la SHCP es la UR de los PP (Fondos de Aportaciones Federales) I002 Fassa e I006 FAM Asistencia Social, que son coordinados por la SS.

Fuente: Elaboración propia con base en los inventarios Coneval de programas y acciones federales de desarrollo social 2018, 2023 y 2004-2023 y el Listado CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2024, así como las fichas de los PP del portal de Transparencia Presupuestaria de la SHCP para identificar los PP vigentes en 2024 (Coneval, 2018; 2023a; 2024; 2004-2023) (SHCP, 2018; 2023; 2024b).

de la población sin seguridad social; de acuerdo con el Documento de análisis sobre la medición multidimensional de la pobreza, 2022, del Coneval, entre 2018 y 2022, a nivel nacional, la carencia por acceso a servicios de salud se incrementó 22.9 puntos porcentuales; aumentó desde 16.2 hasta 39.1 por ciento, respectivamente; significó que desde 20.1 millones en 2018, se incrementó hasta 50.4 millones de personas con esta carencia (Coneval, 2023c).

En 2023, se incorpora el IMSS-Bienestar con cinco PP (uno de modalidad E, uno de modalidad K, dos de modalidad S y, uno de modalidad U).

Es relevante considerar que del total de 55 PPS analizados (teniendo presente los que se cancelaron y crearon),

38 programas continuaron de una administración federal a otra sin mayores cambios; en general, estos programas son eminentemente conformados por acciones relacionadas con la atención a la salud. Esta continuidad representa una fortaleza de la operación para la prestación de los servicios de salud a la población en general: con o sin seguridad social.

El análisis de la modalidad presupuestaria de los PPS por año mostró un comportamiento similar al de los 55 PPS identificados; para los tres años predominaron los PP de modalidad presupuestal E, K y S; en 2018 y 2024 estos PPS representaron 69.6 por ciento de la oferta gubernamental vigente y, en 2023, 69.4 por ciento (cuadro 2).

Cuadro 2
Programas presupuestarios por modalidad, institución/dependencia y año

Modalidad presupuestaria	SS			IMSS			ISSSTE			OPD IMSS-Bienestar			SHCP			Total		
	2018	2023	2024	2018	2023	2024	2018	2023	2024	2018	2023	2024	2018	2023	2024	2018	2023	2024
B	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1
E	6	6	6	4	4	4	4	4	4	0	1	1	0	0	0	14	15	15
G	2	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	2
I	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	2	2	2	2
K	3	3	3	5	5	4	2	4	3	0	1	1	0	0	0	10	13	11
P	5	5	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	5	5
S	7	3	3	0	0	0	0	0	0	0	2	2	1	1	1	8	6	6
U	4	4	3	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	4	5	4
Total	28	24	23	9	9	8	6	8	7	0	5	5	3	3	3	46	49	46

Fuente: Elaboración propia con base en los inventarios Coneval de programas y acciones federales de desarrollo social 2018, 2023 y 2004-2023 y el Listado Coneval de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2024, así como las fichas de los PP del portal de Transparencia Presupuestaria de la SHCP para identificar los PP vigentes en 2024 (Coneval, 2018; 2023a; 2024; 2004-2023) (SHCP, 2018; 2023; 2024b).

4.2 Vinculación de los PPS con las dimensiones y subdimensiones del DHS

En el “Estudio sobre el derecho a la salud 2023: un análisis cualitativo” del Coneval, se refiere que el derecho a la salud tiene tres dimensiones de análisis y ocho subdimensiones (Coneval, 2023b).¹⁰ Es decir, el garantizar el DHS

¹⁰ Las ocho subdimensiones se definen como:

1. Accesibilidad: A1. Física. (Conjunto de características que considere la localización geográfica de acceso razonable o por medio de tecnología moderna a los servicios de salud); A2. Económica. (Conjunto de características relativas a la capacidad de pago de las personas y sus hogares para obtener los bienes y servicios de salud, así como de los medios para conseguirlos, públicos o privados, de tal forma que los distintos costos no sean prohibitivos para gozar de los beneficios pro-

vistos por el sistema o impedimento para mantener la continuidad de los tratamientos con la misma oportunidad, suficiencia y calidad entre todas las regiones, y sin estar vinculadas a una condición laboral) y, A.3 A la información. (Conjunto de medios que facilitan la adquisición de información relevante sobre acciones de prevención, promoción y condición de salud de una persona o conjunto de personas).

2. Disponibilidad: D1. Recursos humanos. (Se refiere al personal sanitario, formado y competente) y, 2. Infraestructura física y servicios médicos. (Disponibilidad de infraestructura o establecimientos, bienes y servicios suficientes para la atención a la salud).

3. Calidad: C1. Seguridad. (Evitar lesiones a pacientes como resultado de la atención que pretende ayudarles y a que el paciente reciba la atención necesaria en el momento oportuno cuando es afectado por alguna condición que ponga en riesgo su vida); C.2 Efectividad. (Prestar servicios basados en conocimientos científicos a todos aquellos que se puedan beneficiar y abstenerse de ofrecerlos a las personas que tienen pocas probabilidades de recibir un beneficio) y, C3. Atención centrada en

implica que tanto el SNS como esencialmente el SSB, se aboquen a proporcionar, no sólo el acceso, sino también la disponibilidad y la calidad de los servicios de salud a la población mexicana; con especial atención a la que no dispone de los servicios de seguridad social.

En los PPS vigentes para 2018, 2023 y 2024, se analizó la vinculación de éstos con las dimensiones y subdimensiones del DHS, la cual se fundamentó en la revisión de los objetivos de nivel de propósito de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) de dichos PPS, identificando elementos que permitieran su clasificación; se observó que en muchos casos el enunciado de este nivel de objetivo no fue suficiente para establecer la vinculación respectiva, por lo que fue necesario revisar los objetivos de la MIR para los niveles de fin, de componente y de actividad, así como de los indicadores de todos los niveles de objetivo. Cabe aclarar que, con respecto a los indicadores de los PPS de los cuatro niveles de objetivo de la MIR, se realizó una comparación con los que asoció el Coneval a cada dimensión y subdimensión en el Estudio referido (SHCP, 2018; 2023; 2024b) (Coneval, 2023b).

De los 55 PPS identificados, independientemente del año en que estuvieron vigentes, se observó que los PPS se vincularon con alguna de las ocho subdimensiones de las tres dimensiones del DHS: 17 PPS se relacionaron con una; diez, con dos; trece, con tres; catorce, con cuatro y, uno, con cinco de las subdimensiones. La revisión de la cobertura de los 55 PPS por dimensión y subdimensiones mostró que la dimensión de disponibilidad es la que tiene una mayor cobertura de PPS: 89 por ciento, de ellos se vinculan con la subdimensión D2. Infraestructura física y servicios médicos y, 31 por ciento, con la D1. Recursos humanos. En segundo lugar, de cobertura de PPS, se encuentra la dimensión de calidad: 49 por ciento de los PP se asocian con la subdimensión C2. Efectividad; once por ciento, con la C3. Atención centrada en la persona y, ocho por ciento, con la C1. Seguridad. En tercer lugar de cobertura, se encuentra la dimensión de accesibilidad: 24 por ciento de los PPS se vinculan con la subdimensión A3. A la información; 10 por ciento, con la A2. Económica y, cuatro por ciento, con la A1. Física (cuadro 3).

Cuadro 3								
Programas presupuestarios por subdimensión del DHS								
Dimensiones y subdimensiones	Accesibilidad (A)			Disponibilidad (D)		Calidad (C)		
	A1. Física	A2. Económica	A3. A la información	D1. Recursos humanos	D2. Infraestructura física y servicios médicos	C1. Seguridad	C2. Efectividad	C3. Atención centrada en la persona
	Total de PP por subdimensión	4	10	13	17	49	6	27

Fuente: Elaboración propia con base en la clasificación de los PP por dimensión y subdimensión del DHS. La suma de PP es superior a 55 porque un PP puede ser clasificado en una o más de las subdimensiones, como ya se ha referido.

De los planteamientos anteriores se puede concluir el porqué de la relevancia de que a nivel de las leyes primaria y secundarias, quede explícito que el DHS va más allá de sólo “garantizar el acceso” a los servicios de salud; son esenciales las dimensiones de disponibilidad y de calidad de los servicios de salud, incluyendo las subdimensiones correspondientes (Cfr. apartado 2). Resulta paradójico el que la dimensión de accesibilidad que es la única que se mandata a nivel constitucional, es la menos atendida con los PPS en operación hasta 2024.

la persona. (Dar prioridad a las personas durante todo el proceso de la atención médica; hace referencia a la recepción de la atención cuando es requerida, sin retrasos que pongan en riesgo la salud, con una secuencia lógica y sin interrupciones, de acuerdo con las necesidades del paciente/usuario).

Es relevante tener presente que los PPS se diseñan para atender problemas de salud de carácter nacional y que cada entidad federativa tiene sus propias condiciones demográficas y epidemiológicas; en consecuencia, el área de oportunidad es diseñar programas presupuestarios que sean acordes con la morbi-mortalidad que prevalece en cada entidad federativa.

5. Resultados de los indicadores de nivel de propósito de las MIR de los PPS analizados

En relación con los indicadores de nivel de propósito de las MIR de los PPS analizados, se identificó que para los 46 PPS vigentes de 2018, se definieron un total de 69 in-

dicadores, de los cuales, 58.0 por ciento (40 indicadores) fueron de la SS para los 28 PPS establecidos; 17.4 por ciento (12 indicadores), correspondieron al IMSS para los nueve PPS definidos; 14.5 por ciento (diez indicadores), pertenecieron al ISSSTE para los seis PPS determinados y, 10.1 por ciento restante (siete indicadores), fueron de la SHCP para los tres PPS vigentes. En 2023, el número de indicadores se incrementó a 87 para los 49 PPS vigentes en ese año: 47.1 por ciento (41 indicadores), fueron para la SS para los 24 PPS bajo su responsabilidad; 16.1 por ciento (catorce indicadores), al IMSS para los nueve PPS de su competencia; 13.8 por ciento (doce indicadores), al ISSSTE para los ocho PPS que son de su jurisdicción; 13.8 por ciento (doce indicadores), al OPD IMSS Bienestar para los cinco PPS asignados y, 9.22 por ciento (ocho indicadores) a la SHCP, para los tres PPS asignados (cuadro 4).

En relación con el avance en el cumplimiento de las metas comprometidas para los indicadores de propósito de los PPS, se observó que no todos los indicadores establecidos en 2018 se mantuvieron vigentes en 2023, lo que limitó el monitoreo del cumplimiento de estos objetivos; se observó que de los 69 indicadores de nivel de propósito establecidos para 2018, 44 continuaron vigentes en 2023, lo que representa 63.8 por ciento del total de los indicadores. Podría ser factible que la sustitución o incorporación de nuevos indicadores refleje la búsqueda de mejores indicadores para medir el avance en el cumplimiento de los objetivos de propósito. Aunque es evidente que los PPS cancelados en la administración de la 4T, sin duda alguna, limita la evaluación del desempeño en salud, ya que dicha cancelación implicó la desaparición de los indicadores estratégicos asociados a dichos PPS.

Cuadro 4
Programas presupuestarios e indicadores de nivel de propósito de la MIR, por institución/organismo, 2018 y 2023

Institución/ dependencia	2018		2023	
	Núm. PP	Núm. Indicadores	Núm. PP	Núm. Indicadores
SS	28	40	24	41
IMSS	9	12	9	14
ISSSTE	6	10	8	12
IMSS-BIENESTAR	0	0	5	12
SHCP	3	7	3	8
Total	46	69	49	87

Fuente: Elaboración propia con base en el análisis de los Programas presupuestarios e indicadores respectivos de los años 2018 y 2023.

Con respecto al avance en el cumplimiento de las metas de los 69 indicadores de 2018, se observó que, para 46 indicadores fue adecuado, se reportaron logros entre 90 y 110 por ciento; asimismo, ocho PP registraron avances superiores a 110 por ciento, lo que podría significar que la meta planeada fue laxa y debe ser revisada; 14 indicadores reportaron logros menores a 90 por ciento, lo que representaría que la meta fue ambiciosa o que el desempeño del PP fue inadecuado; para un indicador la información no estuvo disponible.¹¹

Para 2023, de los 87 indicadores establecidos, 40 reportaron avances adecuados en el cumplimiento de sus metas; 17 registraron avances superiores a 110 por ciento; 26 indicadores tuvieron logros menores a 90 por ciento; dos indicadores no contaron con información debido a que su frecuencia de medición fue mayor a la anual y, para dos indicadores, no se contó con la información respectiva (cuadro 5).

El análisis comparativo del cumplimiento de las metas de los 44 indicadores de nivel de propósito que estuvieron vigentes en 2018 y 2023, mostró que 20 correspondieron a la SS; nueve al IMSS; nueve al ISSSTE y, seis a la SHCP.

De los 44 indicadores, 23 (52.3 por ciento) tuvieron cumplimiento adecuado de la meta programada (entre 90 y 110 por ciento) en ambos años; 13 de ellos mejoraron sus logros en 2023, con respecto a 2018, con incrementos porcentuales que fluctuaron entre 0.1 y 15.1 por ciento; tres indicadores mantuvieron sus logros en 100 por ciento de cumplimiento en ambos años y, siete indicadores registraron decrementos porcentuales en 2023 en un intervalo de -0.4 a -9.1 por ciento, con respecto a 2018.

Cuadro 5
Número de indicadores por nivel de cumplimiento de la meta

Año	Indicadores por nivel de cumplimiento					Total de indicadores
	> 110%	Entre 90% y 110%	< 90%	NA	ND	
2018	8	46	14	0	1	69
2023	17	40	26	2	2	87

Fuente: Elaboración propia con base en el análisis del avance en el cumplimiento de las metas de los indicadores establecidos para 2018 y 2023.

¹¹ De acuerdo con el Coneval "las metas laxas son aquellas que se establecen por debajo del umbral de la capacidad del programa, por lo cual se superan con facilidad, como referencia se puede considerar aquellos indicadores cuyo avance respecto de la meta es mayor de 110%. Una meta establecida adecuadamente alcanzará un rango entre 90% y 110%" (Coneval, 2019).

Un total de ocho indicadores (18.2 por ciento) tuvieron logros por encima de 110 por ciento de cumplimiento de la meta programada, lo que significaría que ésta fue laxa y se superó con facilidad: tres indicadores mantuvieron logros por encima de 110 por ciento en el cumplimiento de la meta establecida en ambos años; cuatro indicadores pasaron de estar en rango de cumplimiento adecuado en 2018, a logros por encima de 110 por ciento en 2023 y, un indicador registró avances en el cumplimiento de la meta muy por encima de 110 por ciento de cumplimiento en 2018 y para 2023, el avance fue de 100 por ciento en 2023, que ubicó el logro en rango de cumplimiento adecuado.

En siete indicadores (15.9 por ciento), se registraron avances en el cumplimiento de su meta menores a 90 por ciento: un indicador mantuvo en ambos años este comportamiento, registró un decremento de -30.59 por ciento entre 2018 y 2023; cuatro indicadores mejoraron sus avances entre 2018 y 2022, al pasar de logros menores a 90 por ciento, a logros en rango de cumplimiento adecuado (entre 90 y 110 por ciento); dos indicadores con avances en rango adecuado en 2018, disminuyeron sus logros por debajo de 90 por ciento en 2023.

En cuatro indicadores (9.1 por ciento), se registraron avances de 0 por ciento de cumplimiento en 2023, debido a: 1) No se ejercieron recursos del PP por su nueva alineación normativa y, 2) Al cierre del ejercicio fiscal 2023, los indicadores no registraron avances debido a las modificaciones de la LGS para regular el Sistema de Salud para el Bienestar, la extinción del Insabi y la creación del OPD IMSS-Bienestar en 2023. De estos cuatro indicadores, dos registraron logros en nivel de cumplimiento adecuado y dos tuvieron avances menores a 90 por ciento en el cumplimiento de la meta planeada en 2018.

En dos indicadores no se registró información en 2023, la revisión de la MIR respectiva de la Cuenta Pública 2023 no estableció alguna justificación que explique las razones por las cuales no se integraron los avances de estos dos indicadores; en 2018, uno de ellos registró avances en nivel adecuado de cumplimiento y el otro tuvo logros por debajo de 90 por ciento de cumplimiento.

En síntesis, se observa que el desempeño de los indicadores de nivel de propósito de las MIR de los PPS (que son comparables en 2018 y 2023) tienen un comportamiento aceptable; siete de cada diez indicadores cumplieron su meta en 90 por ciento o más.

El gran pendiente (área de oportunidad) en materia de indicadores es que no se dispone de PPS que realicen de forma rutinaria (ordinaria), sistemática e integral la medición de indicadores relacionados de forma explícita con: 1) las dimensiones y subdimensiones del DHS, y 2) aspectos esenciales de la prestación de servicios como son los relacionados, entre otros, con: i) surtimiento com-

pleto y oportuno de recetas y medicamentos; ii) niveles de diferimiento en la atención de padecimientos de alta o compleja especialidad; iii) gastos de bolsillo y gastos catastróficos en la atención a la salud por la población con y sin seguridad social; iv) niveles de sobrepeso y obesidad de la población, esencialmente, por ciclos de vida.

Consideraciones finales

El análisis realizado permitió comprender la retrospectiva y prospectiva de los grandes pendientes del pasado sexenio de la 4T respecto de la actuación gubernamental en el ámbito de la salud. Entre las principales consideraciones se identifican:

1. La relevancia de explicitar la adecuada definición del DHS en la Constitución

En la 4T se reformó el artículo 4 constitucional; sin embargo, no se adecuaron las leyes primaria y secundarias sobre una recepción apropiada del DHS. Se cuentan con aportaciones propuestas para definiciones tanto del DHS, como para las dimensiones de accesibilidad, disponibilidad y calidad que se ratifican como básicas para normar el DHS. Es impostergable lograr la armonización entre los ordenamientos jurídicos relacionados con el DHS. El cumplir con este pendiente permitiría que las leyes primarias y secundarias de carácter estatal, también puedan ser orientadas hacia, al menos, la “garantía” del DHS.

2. La política nacional de salud se caracterizó por una fase de redefinición

Con la federalización (recentralización) de los servicios estatales de salud iniciada en 2022 en el sexenio de la 4T, la política nacional de salud se redefinió y se eliminó, en consecuencia, el diseño de políticas estatales de salud, así como su operacionalización en PPS. Esta situación modificará, en gran medida, la organización y, sobre todo, la disponibilidad de recursos. Debe considerarse que, si bien en alguna medida los programas prioritarios de salud que se implementan en los estados no dependen del rumbo de la política local de salud, sino de los cambios epidemiológicos que experimenta la población, lo cierto es que las limitantes de carácter presupuestal son cada vez más evidentes frente a los retos que implica, el crecimiento de la población, el envejecimiento de ésta y, en consecuencia, los cambios en los perfiles epidemiológicos correspondientes.

3. La función del Sistema Nacional de Salud

Las decisiones y las acciones implementadas en la delimitación de los alcances de la responsabilidad gubernamental para garantizar el DHS de la población mexicana durante el sexenio que se valora, se caracterizó por un incremento en la segmentación en la prestación de los servicios de salud. La creación-derogación del Insabi durante el sexenio de la 4T es la más clara representación de los vaivenes que afectaron de forma directa la consolidación del Sistema Nacional de Salud. Si bien el SNS tiene como objetivo a la población con o sin seguridad social, es relevante considerar que con la creación y puesta en operación del OPD IMSS Bienestar se agrega un actor más a la responsabilidad de garantizar el DHS de la población sin seguridad social. Este OPD IMSS Bienestar coexistirá con organismos en salud ya existentes a nivel estatal: secretarías o institutos locales de salud; Servicios Estatales de Salud (Sesa); Programa Presupuestario IMSS Bienestar. Es esencial hacer explícitos los mecanismos de coordinación y comunicación entre el SSB y el SNS.

4. La concurrencia de recursos presupuestales para la prestación de los servicios de salud en las entidades federativas

Se asocia directamente con la función de la SS como rectora del SNS; es fundamental definir e implementar mecanismos que permitan integrar de forma clara, sistemática y delimitada y, de forma financiera y programática, todas las fuentes de recursos que se gastan (invierten) en salud en cada entidad federativa. Entre los principales efectos de lograr esta recomendación es que el institucionalizar un análisis de la concurrencia de recursos que se centre en reconocer, por ejemplo, al Fassa como mecanismo de financiamiento central potencializaría de forma única su relevancia en la responsabilidad de la prestación de servicios en los estados; los mecanismos o lineamientos, además de las aportaciones deben regular que se contabilicen otros recursos que llegan de la federación a los estados, así como las contribuciones que hacen y deben continuar haciendo los gobiernos de las entidades federativas. En la actualidad, no existen lineamientos para integrar de forma sistemática la concurrencia de recursos y, mucho menos, con miras al fortalecimiento de la gestión de recursos para garantizar el derecho a la salud en los estados. El principal resultado de esta recomendación es que cada entidad federativa tenga claridad de cuánto necesita, cuánto tiene y para qué requiere el recurso en salud, de frente a la obligación de contribuir a la garantía del DHS de la po-

blación. El financiamiento en salud requiere de certidumbre jurídica con independencia del ramo presupuestal del que provengan los recursos. Los mecanismos generarían obligaciones de actores responsables de la garantía del DHS para presentar de forma, por ejemplo, anual-bianual la concurrencia de los recursos que en salud se gastan en cada estado. El beneficio no sólo es el articular los alcances programáticos asociados a los recursos, sino también apoyar la gestión de recursos adicionales ante la SHCP y congresos de la unión y locales. La certidumbre financiera permitiría que los recursos se eroguen para el propósito para el que fueron asignados y que se realice una planeación de mediano y largo plazos de los servicios de salud.

5. Una adecuada coordinación y planeación intersectorial

La no atención de esta área de oportunidad limitó el impacto positivo y progresivo en la implementación y garantía del DHS. Se ha materializado en insuficiencia de mecanismos, lineamientos y de personal para atender las necesidades en salud relacionadas con los perfiles demográfico y epidemiológico de la población. De igual forma, ha contribuido a la existencia, en un número importante de áreas geográficas, de condiciones ambientales, de servicios y de vivienda que, en conjunto, son determinantes desfavorables para la salud. Las acciones realizadas en el sexenio que se valora, para disminuir las carencias sociales de la población y que contribuyan a promover un acceso efectivo y de calidad a los servicios de salud, han sido insuficientes y diferenciadas. Existen regiones en las que el rezago permanece a pesar de que los sistemas de salud y modelos de atención a la salud se actualicen o se promuevan como “nuevos” enfoques.

6. La planeación como orientadora para la atención de brechas en la prestación de servicios de salud

Los hallazgos referidos en los diferentes apartados de este trabajo permiten que, desde la perspectiva del DHS, la planeación de políticas públicas implementada a través de programas presupuestarios federales o locales en salud considere la atención de las regiones geográficas y grupos de población más vulnerables del país, así como la identificación de problemas prioritarios en salud; sólo así, el gobierno mexicano podrá lograr la garantía del DHS. En la actualidad los PPS se caracterizan por un enfoque global; es una oportunidad que la planeación se oriente a atender las

brechas en salud que se asocian con determinantes geográficos regionales y condiciones epidemiológicas locales.

Bibliografía

- Aldunate, E. y Córdoba, J. (Abril de 2011). *Formulación de programas con la metodología de marco lógico*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Recuperado el 03 de diciembre de 2024, de: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/3a461d89-8650-4dc1-acb9-127fa65bc97f/content>
- Bienestar. (04 de enero de 2017). *Secretaría de Bienestar. Prospera es el programa de transformación e inclusión social que atiende a 28 millones de personas en México*. Recuperado el 14 de diciembre de 2024, de: <https://www.gob.mx/bienestar/articulos/prospera-es-el-programa-de-transformacion-e-inclusion-social-que-atiende-a-28-millones-de-personas-en-mexico>
- Carbonell, J. y Carbonell, M. (2013). *El derecho a la salud: Una propuesta para México*. Recuperado el 03 de diciembre de 2024, de: <https://www.unam.mx/recursos/84481-el-derecho-a-la-salud-una-propuesta-para-mexico>
- CHDH/PIDESCPF. (01 de abril de 2012). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y su Protocolo Facultativo*. Recuperado el 20 de noviembre de 2024, de: https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/7_cartilla_pidescpf.pdf
- Coneval. (2004-2023). *Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social Histórico, 2004-2023*. Recuperado el 11 de noviembre de 2024, de: <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPFE/Paginas/historico.aspx>
- Coneval. (2018). *Estudio Diagnóstico del Derecho a la Salud 2018*. Ciudad de México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Recuperado el 01 de diciembre de 2024, de: https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/PP/CEIPP/IEPSM/Documents/Derechos_Sociales/Diag_derecho_Salud_2018.pdf
- Coneval. (2018). *Inventario de Programas Federales 2018*. Recuperado el 11 de noviembre de 2024, de: <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPFE/Paginas/historico.aspx>
- Coneval. (Abril de 2019). *Términos de Referencia de la Evaluación de Diseño*. Recuperado el 30 de noviembre de 2024, de: <https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/Metodologia/Paginas/Diseno.aspx>
- Coneval. (Septiembre de 2019). *Estudio sobre el proceso de descentralización en México 1997-2017*. Ciudad de México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Recuperado el 05 de diciembre de 2024, de: <https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/Descentralizacion.pdf>
- Coneval. (01 de abril de 2023). *Términos de Referencia Estudio Diagnóstico y Evaluación Integral del Derecho a la Educación 2023*. Ciudad de México, México.
- Coneval. (2023a). *Inventario CONEVAL de programas y acciones federales de desarrollo social 2023*. Recuperado el 14 de noviembre de 2024, de: <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPFE/Paginas/historico.aspx>
- Coneval. (2023b). *Estudio sobre el derecho a la salud 2023: un análisis cualitativo*. Recuperado el 11 de noviembre de 2024, de: https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/PP/CEIPP/IEPSM/Documents/E_Derecho_Salud_2023.pdf
- Coneval. (2024). *Listado CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2024*. Recuperado el 11 de noviembre de 2024, de: <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPFE/Paginas/historico.aspx>
- Coneval. (14 de octubre de 2024). *Evaluación Integral de la Política Social Vinculada al Derecho a la Salud 2023-2024*. Recuperado el 20 de noviembre de 2024, de: https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2024/Comunicado_15_Evaluacion_Integral_Salud.pdf
- Coneval. (s.f.). *Sistema de Protección Social en Salud: Seguro Popular y Seguro Médico Siglo XXI*. Recuperado el 29 de noviembre de 2024, de: https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/PP/CEIPP/IEPSM/Documents/Seguro_Popular_Seguro_Medico_Siglo_XXI.pdf
- Díaz Pérez, A. B. (2024). "Desigualdades en salud: un análisis de la carencia por acceso a los servicios de salud en México". En Á. d. Educativa-UAM. *Desigualdades transversales frente a las políticas públicas* (En prensa). Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- DOF/CPEUM. (05 de febrero de 1917). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Recuperado el 02 de diciembre de 2024, de: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_orig_05feb1917.pdf
- DOF/CPEUM. (03 de febrero de 1983). *Diario Oficial de la Federación. Decreto por el que se adiciona con un párrafo penúltimo el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Recuperado el 02 de diciembre de 2024, de: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_100_03feb83_ima.pdf
- DOF/CPEUM. (10 de junio de 2011). *Diario Oficial de la Federación. Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Recuperado el 02 de diciembre de

- 2024, de: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011#gsc.tab=0
- DOF/CPEUM. (08 de mayo de 2020). *Diario Oficial de la Federación. Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Recuperado el 01 de diciembre de 2024, de: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_242_08may20.pdf
- DOF/CPEUM. (30 de septiembre de 2024). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Últimas Reformas DOF 30-09-2024*. Recuperado el 02 de diciembre de 2024, de: <https://www.refworld.org/es/leg/legis/pleg/1917/es/147835>
- DOF/IMSS. (29 de diciembre de 2023). *Acuerdo mediante el cual se establecen las Reglas de Operación del Programa IMSS-Bienestar para el ejercicio fiscal 2024*. Recuperado el 03 de diciembre de 2024, de: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5713366&fecha=29/12/2023#gsc.tab=0
- DOF/LFPRH. (30 de abril de 2024). *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*. Recuperado el 01 de diciembre de 2024, de: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf>
- DOF/LGS. (07 de febrero de 1984). *Diario Oficial de la Federación. Ley General de Salud*. Recuperado el 20 de noviembre de 2024, de: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgs/LGS_orig_07feb84_ima.pdf
- DOF/LGS. (15 de mayo de 2003). *Diario Oficial de la Federación. Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley General de Salud*. Recuperado el 16 de noviembre de 2024, de: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=695626&fecha=15/05/2003#gsc.tab=0
- DOF/LGS. (10 de mayo de 2023). *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Salud*. Recuperado el 20 de noviembre de 2024, de: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgs/LGS_ref133_10may23.pdf
- DOF/LGS. (01 de abril de 2024). *Ley General de Desarrollo Social. Última reforma publicada DOF 01-04-2024*. Recuperado el 03 de diciembre de 2024, de: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDS.pdf>
- DOF/LGS. (07 de junio de 2024). *Diario Oficial de la Federación. Ley General de Salud*. Recuperado el 03 de diciembre de 2024, de: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Ley_General_de_Salud.pdf
- DOF/LGS y LINS. (29 de noviembre de 2019). *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Salud y de la Ley de Institutos Nacionales de Salud*. Recuperado el 03 de diciembre de 2024, de: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5690282&fecha=29/05/2023#gsc.tab=0
- DOF/SHCP-SFP-Coneval. (30 de Marzo de 2007). *Lineamientos Generales para la Evaluación de Programas Federales de la Administración Pública Federal*. Recuperado el 2024, de: https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/Normatividad/Documents/Lineamientos_Evaluacion_APF.pdf
- DOF/SS. (25 de septiembre de 1996). *Diario Oficial de la Federación. Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud*. Recuperado el 20 de noviembre de 2024, de: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4900841&fecha=25/09/1996#gsc.tab=0
- Knaul, F. M., González-Pier, E., Gómez-Dantés, O., García-Junco, D., Arreola-Ornelas, H., Barraza-Llorens, M., Sandoval, R., Caballero, F., Hernández-Ávila, M., Juan, M., Kershenobich, D., Nigenda, G., Ruelas, E., Sepúlveda, J., Tapia, R., Soberón, G., Chertorivski, S. y Frenk, J. (2013). *Hacia la cobertura universal en salud: protección para todos en México*. Recuperado el 15 de noviembre de 2024, de: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0036-36342013000200013
- ONU/PIDESC. (16 de diciembre de 1966). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Recuperado el 20 de noviembre de 2024, de: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>
- SHCP. (2018). *Cuenta Pública 2018. Tomo III Poder Ejecutivo. Anexo: Matrices de Indicadores para Resultados. Avance en los Indicadores de los Programas presupuestarios de la Administración Pública Federal. Cuenta Pública 2018. R12, R19, R50, R51 y R33*. Recuperado el 11 de noviembre de 2024, de: https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/es/CP/Anexos_TIII-2018
- SHCP. (2023). *Cuenta Pública 2023. Tomo III Poder Ejecutivo. Anexo: Matrices de Indicadores para Resultados. Avance en los Indicadores de los Programas presupuestarios de la Administración Pública Federal. Cuenta Pública 2023. R12, R19, R47, R50, R51 y R33*. Recuperado el 11 de noviembre de 2024, de: https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/es/CP/Anexos_TIII-2023
- SHCP. (2024a). *Diccionario de Términos Presupuestarios*. Recuperado el 27 de noviembre de 2024, de: <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/Datos-Abiertos>
- SHCP. (2024b). *Transparencia Presupuestaria. Programas*. Recuperado el 11 de noviembre de 2024, de: <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/Programas>
- SHCP. (s.f.). *Marco de Referencia para la Comprensión del Ramo 33 (Definiciones, fondos que comprenden el ramo, mecanismo de asignación, etc.)*. Recuperado el 04 de diciembre de 2024, de: https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Presupuesto/Entidades_Federativas/Conoce_recursos/Ramo_33.pdf

Anexo I
Dependencias y organismos relacionados con la prestación de servicios de salud para la población sin seguridad social, 2024

<i>Entidad federativa</i>	<i>Secretaría estatal de salud I</i>	<i>Servicios o instituto de salud estatal I</i>	<i>OPD IMSS Bienestar2</i>	<i>Programa IMSS Bienestar</i>
Aguascalientes	X	X		
Baja California	X	X	X	X
Baja California Sur	X	X	X	
Campeche	X	X	X	X
Chiapas	X	X	X	X
Chihuahua	X	X		X
Ciudad de México	X	X	X	
Coahuila	X	X		X
Colima	X	X	X	
Durango	X	X		X
Estado de México	X	X	X	X
Guanajuato	X	X		
Guerrero	X	X	X	X
Hidalgo	X	X	X	X
Jalisco	X	X		
Michoacán	X	X	X	X
Morelos	X	X	X	
Nayarit	X	X	X	X
Nuevo León	X	X		
Oaxaca	X	X	X	X
Puebla	X	X	X	X
Querétaro	X	X		
Quintana Roo	X	X	X	
San Luis Potosí	X	X	X	X
Sinaloa	X	X	X	X
Sonora	X	X	X	X
Tabasco	X	X	X	
Tamaulipas	X	X	X	X
Tlaxcala	X	X	X	
Veracruz	X	X	X	X
Yucatán	X	X		X
Zacatecas	X	X	X	X

Fuente: Elaboración propia con base en documentos normativos: (1) Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud; 1996. (2) Convenio de Coordinación que establece la forma de colaboración en materia de personal, infraestructura, equipamiento, medicamentos y demás insumos asociados para la prestación gratuita de servicios de salud, para las personas sin seguridad social, que celebran la Secretaría de Salud, Servicios de Salud del Instituto Mexicano del Seguro Social para el Bienestar (IMSS-Bienestar) y las entidades federativas participantes; 2024. (3) Acuerdo mediante el cual se establecen las Reglas de Operación del Programa IMSS-Bienestar para el ejercicio fiscal 2024; 2023.

Desigualdad de género y democracia en las juntas de Coordinación Política en México

Alejandra Chávez Ramírez¹

Miguel Hidalgo Gómez Ramírez²

Este artículo tiene como objetivo analizar la desigualdad de género en la composición de la Junta de Coordinación Política (Jucopo) en el Congreso de la Unión en México y en los congresos locales, durante el periodo 2021-2024. A pesar de los avances en paridad de género, persiste una subrepresentación femenina en posiciones de liderazgo político dentro del Poder Legislativo. Se examina la distribución de género en las presidencias de la Jucopo, evaluando cómo esta representación influye en la democracia representativa para comprender las barreras estructurales y culturales que perpetúan dicha desigualdad. La dominación masculina en estos espacios no sólo limita las voces femeninas, sino que también debilita la legitimidad democrática en México.

Palabras clave: Desigualdad de género, representación política, juntas de Coordinación Política (Jucopo), Democracia.

Introducción

La desigualdad de género en la participación política es un problema persistente en muchas democracias del mundo, y México no es la excepción. A pesar de los avances logrados en las últimas décadas, las mujeres continúan enfrentando barreras significativas para alcanzar una representación equitativa en los espacios de toma de decisiones políticas.

Este trabajo se centra en la participación de las mujeres en las juntas

de Coordinación Política en México, órganos estratégicos del Congreso que desempeñan un papel crucial en la organización y dirección del trabajo legislativo. Las Jucopo, como órganos encargados de coordinar los trabajos legislativos y definir la agenda parlamentaria, son espacios donde la representación equitativa de género es crucial para asegurar una democracia inclusiva y efectiva. La subrepresentación de mujeres en estas instancias no sólo refleja una participación política desigual, sino que también evidencia una injusticia de género, lo cual impacta negativamente la calidad de la democracia.

Esta disparidad se da a pesar de la existencia de normativas diseñadas para promover la equidad de género, como la *Ley de Paridad de Género* aprobada en 2019, la cual establece que la representación política debe ser igualitaria entre hombres y mujeres.

En este sentido, el objetivo es analizar la desigualdad de género en la conformación de las juntas de Coordinación Política (Jucopo) en el Congreso de la Unión en México y en los congresos locales, examinando la evolución de la representación política femenina en el Poder Legislativo, durante el periodo 2021-2024.

Al explorar estas dinámicas, se busca contribuir a un entendimiento más profundo de los desafíos y oportunidades que enfrenta la representación política de las mujeres en el contexto mexicano actual. Por ende, la pregunta que guía este trabajo es: ¿Cómo se ha conformado la representación de género en las juntas de Coordinación Política (Jucopo) en los congresos locales y en el Congreso de la Unión en México, y qué impacto tiene esta conformación en la calidad democrática y la equidad en la toma de decisiones legislativas?

¹ Universidad de Colima. Doctora en Ciencia Política.

² Universidad de Colima. Doctorante en Ciencias Sociales.

Es así que podría conjeturarse que la falta de mujeres en las posiciones de poder influye en la calidad de las decisiones políticas; este planteamiento estriba en la desigualdad de género en la representación y participación de las mujeres en las juntas de Coordinación Política, lo cual afecta negativamente la calidad democrática y la equidad en la toma de decisiones legislativas en México; a partir de esta conjetura, se formula la hipótesis central de este trabajo: la desigualdad de género en la representación y participación de las mujeres en las juntas de Coordinación Política afecta negativamente la calidad democrática y la equidad en la toma de decisiones legislativas en México. Por consiguiente, las premisas planteadas para este trabajo y que se relacionan con esa hipótesis son:

- Participación política desigual.
- Normativas de igualdad de género.
- Influencia de las juntas de Coordinación Política.

En conjunto, estas premisas refuerzan la hipótesis al proporcionar un marco lógico que explica cómo y por qué la desigualdad de género en las Jucopo podría influir negativamente en la calidad democrática y la equidad legislativa en México. La hipótesis se apoya en la teoría de la representación democrática, que sostiene que una representación más equitativa no sólo enriquecería el proceso deliberativo con una mayor gama de experiencias y perspectivas, sino que también promovería políticas más inclusivas y justas.

En este sentido, la tesis principal del trabajo se centra en que la desigualdad de género en las juntas de Coordinación Política en México es un reflejo de las barreras estructurales y culturales que impiden una participación equitativa de las mujeres en la política, superar estas barreras es crucial para fortalecer la democracia y garantizar decisiones legislativas más inclusivas y representativas.

La metodología se dividió en dos fases: revisión de bibliografía y análisis de datos sobre la composición de los congresos locales y el Congreso de la Unión. La bibliografía se obtuvo de bases de datos académicas y organismos oficiales, enfocándose en teoría de representación democrática y equidad de género. El análisis de datos se centró en la composición de género del legislativo, especialmente en las juntas de Coordinación Política para mostrar la posición que ocupan las mujeres en ella.

I. Planteamiento teórico

La desigualdad de género es un fenómeno persistente que afecta diversas esferas de la vida social, económica y política; en el ámbito político, esta desigualdad se manifiesta de múltiples formas, desde la subrepresentación de las muje-

res en cargos electivos hasta la discriminación en la toma de decisiones y la violencia política de género.

La desigualdad de género se refiere a las diferencias y disparidades injustas en el acceso a recursos, oportunidades y derechos entre hombres y mujeres, que resultan en ventajas sistemáticas para un género sobre el otro. Esta desigualdad está profundamente enraizada en estructuras sociales, culturales y económicas que perpetúan roles y estereotipos de género. En el ámbito político, la desigualdad de género se traduce en una distribución desigual del poder y la influencia entre hombres y mujeres, que se manifiesta de diferentes maneras; si bien, las cuotas de género han aumentado la representación femenina, en la toma de decisiones se encuentran subrepresentadas, y siguen siendo minoría en posiciones de liderazgo clave.

Otra forma de desigualdad la encontramos en la violencia de género que enfrentan las mujeres en política, que incluye desde acoso, amenazas, hasta violencia física; dicha violencia busca intimidar y desalentar a las mujeres de participar activamente en la vida política, así como los estereotipos de género que asignan a las mujeres roles secundarios y de apoyo, limitando su acceso a posiciones de poder y liderazgo; estas percepciones afectan las oportunidades de las mujeres para ser elegidas o designadas en cargos importantes. Incluso cuando las mujeres alcanzan cargos políticos, a menudo se les excluye de los procesos de toma de decisiones importantes; éstas suelen ser tomadas por grupos dominados por hombres, perpetuando así la desigualdad de género.

En este contexto, es fundamental reconocer que la democracia auténtica requiere la representación equitativa y la plena inclusión de todos los ciudadanos, independientemente de su género.³ “La democracia representativa, como construcción genérica, ha experimentado una serie de transformaciones, resultado del devenir histórico, que han afectado elementos fundamentales de la misma y, por tanto, la manera en que se ha producido la representación política” (Martínez, 2004:662). En el marco de la democracia representativa, el sistema parlamentario en el Congreso ha sido un pilar fundamental, pero también un espacio donde se manifiestan las limitaciones históricas de la inclusión. A pesar de las transformaciones que han redefinido la representación política, la exclusión de las mujeres en espacios clave, como las juntas de Coordinación Política, revela que la representación sigue siendo incompleta.

La exclusión de las mujeres de los procesos de toma de decisiones no sólo perpetúa la desigualdad, sino que

³ “El modelo de democracia fundado en la representación política, ha girado en torno a la representación de los intereses de grupos, colectivos, sectores y facciones” (Casas, 2009:64).

también socava la legitimidad y eficacia del sistema democrático. La diversidad de perspectivas en el liderazgo político enriquece el debate, fortalece la toma de decisiones y asegura que las políticas públicas reflejen las necesidades y aspiraciones de toda la población. Para avanzar hacia una democracia verdaderamente inclusiva, es necesario implementar y fortalecer mecanismos que promuevan la equidad de género, combatir la violencia política de género y desafiar los estereotipos que limitan el potencial de las mujeres en la esfera política.

La representación equitativa de género en las juntas de Coordinación Política no sólo mejora la legitimidad de las instituciones, sino que también enriquece el proceso de toma de decisiones con perspectivas diversas y experiencias únicas. Para que la democracia funcione de manera efectiva y representativa, es crucial que todas las voces, especialmente las históricamente marginadas, tengan una participación equitativa.

Para abordar de manera efectiva la subrepresentación de las mujeres en las juntas de Coordinación Política, es fundamental considerar las bases teóricas que sustentan la necesidad de una representación inclusiva y equitativa. La teoría de la representación democrática subraya la importancia de que los representantes elegidos reflejen la diversidad y los intereses de toda la población. Esto implica que la inclusión de mujeres en posiciones de liderazgo no es sólo una cuestión de justicia social, sino una necesidad democrática fundamental.

Sin embargo, la representación efectiva no sólo implica la elección de representantes, sino también la inclusión equitativa de todas las voces en el proceso político. En este contexto, la equidad de género emerge como un elemento crucial para garantizar una representación verdaderamente democrática.

2. Breve recorrido por la evolución de los derechos políticos de las mujeres en México

La adquisición de los derechos políticos de las mujeres en México es una historia de perseverancia, resistencia y transformación social; desde finales del siglo XIX hasta la actualidad, las mujeres mexicanas han enfrentado numerosos desafíos y han logrado importantes avances en su búsqueda de igualdad y justicia en la arena política: "... independientemente del contexto sociocultural, las mujeres históricamente han sido una población vulnerada y violentada, primero, en la intimidad del núcleo familiar y, después, en otras épocas, debido a la imposibilidad o prohibición de expresarse en los espacios públicos". (Ramírez Hernández, 2020:56).

A finales del siglo XIX y principios del XX, las primeras feministas mexicanas comenzaron a organizarse y a demandar derechos básicos, incluyendo el derecho al voto. Ello significó un cambio en la participación en el espacio público de las mujeres evidenciándose con su contribución en la Revolución mexicana, lo que generó un cambio de rol en la sociedad, demostrando su capacidad y determinación para contribuir al cambio social. Sin embargo, la Constitución de 1917, que surgió de la revolución, no reconoció el sufragio femenino, dejando a las mujeres fuera de la esfera política formal (Ramírez Hernández, 2020:68).

El Consejo Feminista Mexicano y otras organizaciones presionaron persistentemente para que se reconociera el derecho al voto (Cámara de diputados, 2023). En 1937, el presidente Lázaro Cárdenas presentó una reforma constitucional para otorgar el sufragio a las mujeres, pero la propuesta no fue ratificada.⁴ Fue hasta 1946, bajo el mandato de Miguel Alemán, cuando la Cámara de Diputados aprobó una iniciativa que permitió a las mujeres votar y ser votadas en elecciones municipales, un primer paso crucial, aunque limitado.⁵

Es hasta el 17 de octubre de 1953, durante el gobierno de Adolfo Ruiz Cortines, que se promulga la reforma constitucional que otorgó a las mujeres el derecho a votar y ser votadas en todas las elecciones, tanto municipales como federales.⁶ Este fue un paso crucial en la consolidación de los derechos políticos de las mujeres (Cámara de diputados, 2023:17). Es en las elecciones federales de 1955 cuando adquiere plena efectividad este derecho.⁷

La representación femenina en la política mexicana siguió siendo limitada durante varias décadas. Fue necesario esperar hasta las reformas de 1996 y 2002, que introdujeron cuotas de género para garantizar una mínima representación de mujeres en las listas de candidatos de los partidos políticos. Estas cuotas, inicialmente establecidas en 30% y luego aumentadas a 40%, impulsaron un cambio significativo en la composición del Congreso y otras instituciones políticas. Pese a estos avances, es hasta la reforma constitucional de febrero de 2014 que representó

⁴ La polémica en torno a los tópicos a favor y en contra del voto de las mujeres se acompaña en la documentación de la vía legal propuesta para remediar la situación. La restricción del voto se sustentaba en el artículo 37o. de la *Ley Electoral de Poderes Federales*, promulgada por Venustiano Carranza el 1o. de junio de 1918, que restringía la ciudadanía a los varones (Cámara de diputados, 2023:29).

⁵ Se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) la reforma al artículo 115 constitucional que concedía a las mujeres el derecho a votar en las elecciones municipales (Cámara de diputados, 2023:17).

⁶ Se modificaron los artículos 34 y 115 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

⁷ En las elecciones del 3 de julio de 1955, las mujeres acuden por primera vez a las urnas a emitir su voto. En dicha ocasión se elegía a diputados federales para la XLIII Legislatura.

un avance real al incorporar “... en el artículo 41 la obligación de los partidos de garantizar la paridad de género en las candidaturas al Poder Legislativo federal y local” (Cámara de diputados, 2023:17), obligando a los partidos a postular 50% de mujeres y 50% de hombres. Esta reforma no sólo es un avance significativo hacia la igualdad de género en la representación política, sino que incrementó la representación femenina en el Congreso, y aseguró una participación equitativa en el proceso electoral. Dicho cambio sentó las bases para la progresividad en los derechos políticos de las mujeres. En este sentido, en 2019, se consolidó este principio con una reforma constitucional que aseguró la paridad en todos los niveles de gobierno, incluyendo los órganos ejecutivos, legislativos y judiciales, así como en los partidos políticos.

3. Estructura y funcionamiento de las juntas de Coordinación Política

Las juntas de Coordinación Política (JCP) en México desempeñan un papel crucial en la estructura y funcionamiento del Congreso de la Unión, siendo instancias donde convergen las principales fuerzas políticas para negociar y definir las prioridades legislativas. En estas juntas, integradas por los coordinadores de los grupos parlamentarios,⁸ está representada la totalidad de los partidos políticos con presencia en la cámara correspondiente, lo cual expresa una pluralidad política; a continuación, se retoma cada una de las cámaras, para con ello generar mayor claridad. En el caso de la Cámara de Senadores:

La Junta de Coordinación Política está formada por los coordinadores de los grupos parlamentarios, con dos senadores del grupo mayoritario y uno de la primera minoría. La presidencia la ocupa el coordinador del grupo con mayoría absoluta; de no haberla, se alterna anualmente entre grupos con al menos el 25% de senadores. La Junta se reúne semanalmente durante los periodos de sesiones y mensualmente en recesos. La Junta de Coordinación Política tiene como atribuciones promover acuerdos para agilizar el trabajo legislativo, presentar propuestas al Pleno, proponer la composición de comisiones y sus juntas directivas, elaborar el programa legislativo y el calendario de trabajo, y designar senadores para delegaciones en reuniones internacionales. (Secretaría de Gobernación, 2024).

Dicha Junta de Coordinación Política es un órgano colegiado el cual busca en el Senado impulsar entendimientos y convergencias para alcanzar acuerdos que agilicen el trabajo legislativo y den lugar a someter a aprobación del pleno de la Cámara de Senadores, por tanto, se asume como un órgano conductor y a su vez coordinador del trabajo durante el ejercicio de cada legislatura.

En la Cámara de Diputados, la Junta está compuesta por los coordinadores de los grupos parlamentarios, presidida por el del grupo con mayoría absoluta; de no existir, la presidencia rota anualmente entre grupos. Se reúne semanalmente durante sesiones y según decida en recesos, tomando decisiones por mayoría absoluta mediante voto ponderado. Sus atribuciones incluyen promover acuerdos legislativos, presentar proyectos, sugerir comisiones y delegaciones, y convocar nombramientos. También se encarga del anteproyecto de presupuesto anual y de la distribución de recursos a los grupos parlamentarios (Secretaría de Gobernación, 2024).

Por tanto, las JCP tienen la responsabilidad de garantizar el funcionamiento armonioso y eficiente del órgano legislativo, facilitando el diálogo y la negociación entre las diferentes fuerzas políticas, de ahí que la junta representa la integración del Congreso y por tanto se asume que, en ambas cámaras, serán el órgano que va a impulsar el entendimiento político en diputados y senadores, así como entre ambas cámaras.

Las juntas de Coordinación Política (JCP) en México desempeñan un papel crucial en la estructura y funcionamiento del Congreso de la Unión, siendo instancias donde convergen las principales fuerzas políticas para negociar y definir las prioridades legislativas. Estas juntas, integradas por los coordinadores de los grupos parlamentarios, tienen la responsabilidad de garantizar el funcionamiento armonioso y eficiente del Poder Legislativo, consolidando acuerdos que faciliten el proceso democrático. Por su importancia, deberán impulsar la conformación de una agenda legislativa dinámica, es decir, capaz de identificar los compromisos que son materia de atención prioritaria y que necesitan ser impulsados para su resolución entre los grupos parlamentarios

Es decir, la agenda legislativa debe ser el medio o herramienta que permite el ordenamiento de los procesos legislativos, de forma que la intervención entre los presentes priorice la acción efectiva de estrategias y recursos para lograr la obtención de un resultado concreto, responsable y eficiente. Se asume entonces que la agenda es un listado de temas y actividades programadas para su atención de manera anticipada por los grupos parlamentarios, y que se vuelve necesario desahogar durante

⁸ Artículo 81 de la *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos* (24 de mayo de 2018). https://www.senado.gob.mx/65/junta_de_coordinacion_politica/facultades

la sesión, los acuerdos estarán sujetos al contenido de las agendas, de ahí su complejidad y relevancia, puesto que debe ser negociada y conformada por las mismas JCP, lo cual suma relevancia a los grupos parlamentarios y asegura la correcta articulación del proceso legislativo.

Destacar que la eficacia del poder parlamentario recae en las JCP donde se asegura de generar productos legislativos de calidad y no así cantidad, asumiendo que sean en pro de construir consensos y resultado de un diálogo recurrente entre las y los legisladores, cumpliendo el fin último de lograr por las propuestas acciones y políticas públicas de trascendencia social e institucional, lo cual debe corresponder a la pertinencia de las necesidades presentadas por la sociedad, cumpliendo con el proceso de creación de leyes, reformas, adiciones o derogaciones según sea necesario. Por lo cual debe cuidar que se emitan decretos de calidad que impacten de manera favorable en el bienestar general de las personas, en su entorno, así como en el funcionamiento, fortalecimiento y eficacia de las instituciones.

Su importancia consiste en dar respuesta de manera ágil al dinamismo e imprevisibilidad del quehacer legislativo. En consecuencia, debe contribuir a impulsar entendimientos y convergencias políticas con las instancias y los órganos involucrados que resulten necesarios, acorde con la necesidad por atender, con la finalidad de alcanzar acuerdos que contribuyen para la toma de decisiones.

Las JCP desempeñan un papel esencial en el sistema legislativo mexicano debido a varias razones clave:

- Centralización y organización del Poder Legislativo. La importancia de las JCP radica en su capacidad para centralizar y organizar el Poder Legislativo, las cuales deben corresponder a los objetivos del partido al cual representa su organización de manera obligada; presupone tener la facultad de convocar a reuniones, presidirlas y conducirlas, así como vigilar que los asuntos turnados a la comisión se sigan de manera eficiente y oportunamente, lo cual optimice el funcionamiento de la correspondiente legislatura.

En un sistema político con pluralidad de partidos y diversidad de intereses, la inclusión de múltiples sectores no garantiza una democracia efectiva, ya que factores como la fragmentación ideológica y desigualdades en la competencia pueden dificultar la formación de consensos y limitar la representación de ciertos grupos. Las JCP funcionan como un mecanismo de coordinación y diálogo entre las diferentes fuerzas políticas. Este papel es esencial para evitar la fragmentación y el estancamiento legislativo, promoviendo la construcción de consensos y la adopción de decisiones colectivas que reflejen la voluntad plural del Congreso.

Las JCP centralizan la coordinación de las actividades legislativas, actuando como un puente entre los diversos intereses partidistas. Al ser un espacio de encuentro para los líderes de los grupos parlamentarios, las JCP permiten organizar y dirigir los trabajos del Congreso, evitando la fragmentación y el caos legislativo. Esto es crucial en un sistema donde la pluralidad política puede llevar a la dispersión de esfuerzos y a la dificultad para alcanzar acuerdos.

Es decir, son directamente responsables de dirigir los grupos parlamentarios, por tanto, la organización y funcionamiento de las comisiones queda bajo su resguardo, quienes la integran deben asumir que son partícipes y a su vez responsables, en consecuencia son agentes activos de sus correspondientes partidos, de ahí que nace la idea de la centralización, puesto que refiere a la integración y espacio de negociación para la toma de acuerdos, se asume que deben de cumplir con su propósito como lo es la cooperación; por tanto, la forma en que se integran las comisiones, al igual que los grupos parlamentarios, muestra un claro proceso de centralización; sin embargo, hay necesidad de trabajar bajo división pero a su vez de forma colaborativa, puesto que se debe atender la falta de especialización de parte de los legisladores.

- Configuración de la agenda legislativa. Una de las funciones más relevantes de las JCP es la configuración de la agenda legislativa. Al reunir a los líderes de los grupos parlamentarios, estas juntas tienen la facultad de decidir qué temas y proyectos de ley serán prioritarios y recibirán atención en el pleno. Este poder de agenda les confiere una influencia significativa en el rumbo de las políticas públicas y en la respuesta del Congreso a las demandas sociales. La capacidad de priorizar ciertos temas sobre otros permite a las JCP moldear el debate legislativo y dirigir los esfuerzos legislativos hacia áreas estratégicas.

Tienen la autoridad para decidir qué temas y propuestas serán discutidos y votados en el pleno. La agenda legislativa definida por las JCP refleja los acuerdos entre los distintos partidos y determina el rumbo de las discusiones y decisiones parlamentarias.

Será fundamental para quien encabeza la JCP, la conformación de la agenda, puesto que va a suponer mantener el control de la organización legislativa, lo cual ayuda a facilitar las ganancias, así como mantener el control dentro de la discusión y la negociación, lo cual se asume que aminoraría las pérdidas para quien encabeza, de ahí que se debe asumir una agenda pensando en generar intercambio, así como no perder de vista los objetivos y salvaguarda de los intereses de la bancada. (Rodríguez Carrillo, 2013).

- Espacio de supervisión, negociación, consenso y control político. En un entorno político a menudo polarizado, estas juntas actúan como foros donde los partidos pueden discutir y negociar de manera directa, buscando acuerdos que sean aceptables para la mayoría. Esta función es vital para la estabilidad política y la gobernabilidad, ya que reduce el riesgo de bloqueos legislativos y facilita la aprobación de leyes importantes. La habilidad de las JCP para mediar y conciliar diferencias es un componente esencial para el funcionamiento democrático del Congreso.

Las JCP son foros de negociación y consenso. En un contexto político a menudo polarizado, estas juntas permiten a los partidos dialogar directamente y buscar soluciones consensuadas. Esta capacidad de mediar y resolver diferencias es esencial para la estabilidad política y la gobernabilidad. Las JCP facilitan la aprobación de leyes al construir mayorías que sostienen las decisiones legislativas, evitando el bloqueo y el estancamiento.

En consecuencia, la Junta de Coordinación Política, es una confluencia de corrientes políticas, y al ser extensiones de los partidos ostentan poder y generan negociaciones. De ello que sus integrantes, se asume, que son actores de presión y consenso en activo al momento de la toma de decisiones, donde efectivamente su interés superior debe suponer la búsqueda del beneficio para la sociedad.

Aunado a que tienen la capacidad de coordinar las actividades de las comisiones legislativas y de vigilar el cumplimiento de los acuerdos parlamentarios, este control contribuye a la transparencia y la rendición de cuentas dentro del Congreso, asegurando que las decisiones y las políticas se implementen de manera efectiva y conforme a los acuerdos alcanzados. Hay que destacar que después de someter las propuestas a negociación las agendas toman el rumbo que se determine como parte del presupuesto o riesgo asumido, presupuestando la tenencia del control y la capacidad de asumir riesgos que permitan lograr los acuerdos presupuestados.

Las JCP también desempeñan funciones de supervisión y control sobre las comisiones legislativas y el cumplimiento de los acuerdos parlamentarios. Este rol de vigilancia contribuye a la transparencia y la rendición de cuentas en el Congreso, asegurando que las decisiones se implementen de manera efectiva y conforme a los pactos alcanzados. La supervisión ejercida por las JCP garantiza que el trabajo legislativo siga una ruta ordenada y previsible.

4. Análisis de la representación de género en el Congreso de la Unión y congresos locales

Se presentan la Legislatura LXIV y LXV de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en donde se observan diferencias, aunque no significativas, en la representación de género y la composición por grupos parlamentarios. A continuación, se detallan los datos correspondientes a la distribución de mujeres y hombres en cada legislatura:

Cuadro I Cámara de diputados. LXIV Legislatura				
Grupo parlamentario	Mujeres	Hombres	Total	(%)
Morena	129	123	252	50.4
PAN	34	45	79	15.8
PRI	21	28	49	9.8
PT	18	26	44	8.8
MC	14	10	24	4.8
PES	11	12	23	4.6
PRD	8	4	12	2.4
PVEM	4	7	11	2.2
Sin Partido	2	4	6	1.2
Total	241	259	500	100

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Congreso de la Unión (2021, 21 julio). Conformación de la Cámara de Diputados LXIV Legislatura. Recuperado el 9 de mayo de 2024, de: http://sitl.diputados.gob.mx/LXIV_leg/cuadro_genero.php

En la Legislatura LXIV del Congreso de la Unión, la composición de la Cámara de Diputados muestra una diversidad significativa en términos de representación de género entre los diferentes grupos parlamentarios. Destaca que el grupo parlamentario de Morena cuenta con la mayor representación de mujeres, alcanzando 51.2%, casi en paridad con 48.8% de hombres. Por otro lado, el PAN presenta un porcentaje más bajo de mujeres, con 43%, frente a 57% de hombres. El PRI y el PT también muestran una representación desigual, con 42.9% y 40.9% de mujeres, respectivamente. En contraste, Movimiento Ciudadano (MC) y el PRD destacan por tener una mayor proporción de mujeres en sus filas, con 58.3 y 66.7%, respectivamente. El Partido Encuentro Social (PES), el PVEM y Solidaridad (SP) muestran una representación más equitativa, aunque con diferencias significativas entre ellos. En términos generales, refiere una representación de muje-

res de 48.2%, casi alcanzando la paridad de género, mientras que los hombres representan 51.8%.

Sin embargo, la distribución varía significativamente entre los diferentes grupos parlamentarios, con algunos mostrando una representación más equitativa y otros una desigualdad marcada. Movimiento Ciudadano y el PRD destacan por tener una representación femenina considerablemente mayor, mientras que otros grupos como el PAN y el PVEM muestran una representación más baja de mujeres. Este análisis subraya la importancia de seguir avanzando hacia una verdadera paridad de género en la representación política, garantizando que todas las voces y perspectivas sean adecuadamente representadas en el Congreso de la Unión.

Cuadro 2 Cámara de Diputados. LXV Legislatura				
Grupo parlamentario	Mujeres	Hombres	Total	(%)
Morena	103	99	202	40.4
PAN	57	54	111	22.2
PRI	35	35	70	14
PVEM	19	22	41	8.2
PT	16	17	33	6.6
MC	16	12	28	5.6
PRD	7	5	12	2.4
SP	2	1	3	0.6
Total	255	245	500	100

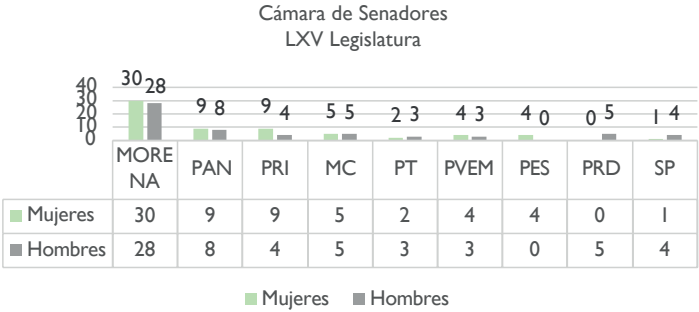
Fuente: Elaboración propia con base en datos de Cámara de Diputados (2023, enero). Conoce tus Diputados. Recuperado el 23 de abril de 2024, de: <https://web.diputados.gob.mx/inicio/tusDiputados>

La Legislatura LXV muestra una representación de mujeres de 51%, superando ligeramente a los hombres que representan 49%. Morena, el partido con mayor representación, muestra una distribución relativamente equitativa entre mujeres y hombres. En contraste, otros partidos como el PAN y el PRI presentan una proporción menor de mujeres en comparación con los hombres. El análisis subraya la importancia de seguir avanzando hacia una verdadera paridad de género en la representación política, asegurando que todas las voces y perspectivas sean adecuadamente representadas en el Congreso de la Unión.

El análisis comparativo entre las legislaturas LXIV y LXV de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, revela importantes cambios en la representación de género y la composición de los diferentes grupos parlamentarios. En la LXIV legislatura, las mujeres representaban 48.2% del total de diputados, mientras que en la LXV aumentó a 51%, mostrando un avance hacia una mayor paridad de género. En términos de grupos parlamentarios, Movimiento Ciudadano y el PRD destacaron en la LXIV por tener la mayor proporción de mujeres (58.3 y 66.7%, respectivamente), mientras que en la LXV el PRD mantuvo una alta representación femenina (66.7%). Por otro lado, el PAN experimentó una notable disminución en la representación de mujeres, pasando desde 43% en la LXIV hasta 22.2% en la LXV. El PRI y el PVEM mantuvieron una representación similar en ambas legislaturas, aunque con cifras menores en la LXV (14 y 8.2%, respectivamente). Estos cambios reflejan avances significativos hacia una mayor inclusión de mujeres en la política, aunque también destacan las disparidades persistentes entre los grupos parlamentarios.

En términos generales, las mujeres representan 51.61% de los senadores, superando ligeramente a los hombres que representan el 48.39%. Morena y el PAN son los partidos con la mayor representación de mujeres, con 46.15

Gráfica I



Fuente: Elaboración propia con base en datos De la República, S. (s. f.). Senadores. <https://www.senado.gob.mx/65/senadores/genero>

y 13.85% respectivamente. Por otro lado, el PRD y el PAN tienen la mayor representación masculina con 6.8 y 13.6%. La representación femenina refleja un avance hacia una mayor inclusión de mujeres en el Senado de la República, aunque aún persisten diferencias significativas entre los diferentes grupos parlamentarios.

5. Análisis de género en las juntas de Coordinación Política

El análisis de la composición de las juntas de Coordinación Política en términos de género revela una realidad compleja y desigual en el contexto político mexicano. Estas juntas desempeñan un papel crucial en la organización y toma de decisiones estratégicas dentro de los congresos locales y el Congreso de la Unión. Sin embargo, a pesar de los avances en materia de equidad de género y la implementación de cuotas, la presencia femenina en estos espacios de poder continúa siendo significativamente inferior a la de los hombres. En los dos cuadros siguientes se expone la composición de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en los periodos legislativos de 2018 y 2021.

El análisis de las dos conformaciones de la Jucopo (Junta de Coordinación Política) en las cámaras de diputados, integradas exclusivamente por hombres, revela una continuidad en la falta de representación equitativa de género en el ámbito político mexicano, así como cambios significativos en la dinámica de poder partidista. En el Congreso de 2018, la Jucopo estuvo presidida por un miembro de la fracción parlamentaria del PRI, reflejando la predominancia de este partido en la toma de decisio-

Cuadro 3 Composición de la Cámara de Diputados: presidente y coordinadores 2018-2021			
	Partido	Presidente	Coordinadores
LXIV Legislatura	PRI	H	
	Morena		H
	PAN		H
	PVEM		H
	PT		H
	MC		H
	PRD		H

Fuente: Elaboración propia con base en datos de http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/002_organos_de_gobierno/003_junta_de_coordinacion_politica/01_integracion

Cuadro 4 Composición de la Cámara de Diputados: presidente y coordinadores 2021-2024			
	Partido	Presidente	Coordinadores
LXV Legislatura	PAN	H	
	Morena		H
	PRI		H
	PVEM		H
	PT		H
	PRD		H
	MC		H

Fuente: Elaboración propia con base en datos de: <https://web.diputados.gob.mx/inicio/tusDiputados/organosGobierno?Tipo=jucopo>

nes estratégicas. En contraste, en la siguiente legislatura, correspondió al PAN ocupar la presidencia de la Jucopo, señalando un cambio en la dirección política de la cámara baja y las dinámicas de negociación interna. Estas configuraciones muestran una persistencia en la falta de inclusión de mujeres en puestos de liderazgo político, así como la influencia continua de los partidos políticos en la distribución del Poder Legislativo.

En lo que respecta a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, la conformación de la JUCOPO es la siguiente:

Cuadro 5 Composición de la Cámara de Senadores: presidente y coordinadores 2018-2024			
	Partido	Presidente	Coordinadores
LXV Legislatura	Morena	H	
	PAN	H	
	PAN		M
	PRI	H	
	PVEM	H	
	PT		M
	PRD	H	
	MC	H	
	PES		M
	Morena	H	
	Morena		M
	Morena		M

Fuente: Elaboración propia con base en datos de: https://www.senado.gob.mx/informacion/organosjcp/LXV_Integrantes

En la legislatura LXV del Senado de la República, que inició funciones en 2018, la conformación de la Junta de Coordinación Política (Jucopo) reflejó una notable desigualdad de género. De los once integrantes que componían la Jucopo, únicamente cuatro eran mujeres; por tanto, las mujeres representaban aproximadamente 36.36%. Esta configuración evidenció una marcada subrepresentación femenina en un órgano crucial para la coordinación política y la toma de decisiones estratégicas en el Senado. La presencia limitada de mujeres en la Jucopo no sólo contrastó con la diversidad de la población mexicana, sino que también planteó interrogantes sobre la equidad de género en la distribución del poder político. Aunque las mujeres representan aproximadamente la mitad de la población, su participación en posiciones de liderazgo político sigue siendo desproporcionadamente baja. Este análisis subraya la necesidad de implementar políticas efectivas que promuevan la inclusión de género y fomenten una representación equitativa en todos los niveles del gobierno y la administración pública.

A continuación, se presenta un cuadro que ilustra la distribución de los presidentes de la Junta de Coordinación Política (Jucopo) en los congresos locales, clasificados

por género. Este análisis permite visualizar la representación de hombres y mujeres en roles de liderazgo político a nivel estatal.

Durante el periodo 2021-2024, la composición de la Junta de Coordinación Política (Jucopo) en los congresos locales de México refleja una significativa desigualdad de género. De un total de 31 entidades federativas analizadas, se observa que sólo 12.9% de las presidencias de la Jucopo son ocupadas por mujeres, mientras que 87.1% son ocupadas por hombres. Los estados en los que las mujeres ocupan la presidencia de la Jucopo son: Baja California Sur, Chiapas, Jalisco, Quintana Roo. Esto evidencia una clara subrepresentación femenina en posiciones de liderazgo político a nivel local, reflejando la persistencia de barreras estructurales y culturales que limitan la participación equitativa de las mujeres en la toma de decisiones legislativas.

Reflexiones finales

Las juntas de Coordinación Política (JCP) son elementos fundamentales del sistema legislativo mexicano, desempeñando roles cruciales en la organización, negociación y

Cuadro 6						
Jucopo. Congresos locales 2021-2024						
Entidad federativa	Hombres	Mujeres		Entidad federativa	Hombres	Mujeres
Aguascalientes	1			Morelos	1	
Baja California	1			Nayarit	1	
Baja California Sur		1		Nuevo León	1	
Campeche	1			Oaxaca	1	
Coahuila de Zaragoza	1			Puebla	1	
Colima	1			Querétaro	1	
Chiapas		1		Quintana Roo		1
Chihuahua	1			San Luis Potosí	1	
Ciudad de México	1			Sinaloa	1	
Durango	1			Sonora	1	
Guanajuato	1			Tabasco	1	
Guerrero	1			Tamaulipas	S/D	
Hidalgo	1			Tlaxcala	1	
Jalisco		1		Veracruz de Ignacio de la Llave	1	
México	1			Yucatán	1	
Michoacán de Ocampo	1			Zacatecas	1	
Subtotal	13	3		Subtotal	14	1
				Total	27	4

Fuente: Elaboración propia con base en datos de los congresos locales de las entidades federativas de México.

supervisión del trabajo parlamentario. Su capacidad para centralizar la coordinación, definir la agenda y facilitar el consenso entre las diversas fuerzas políticas es vital para el funcionamiento eficiente y democrático del Congreso. Otro aspecto importante de las JCP es su potencial para promover la representación y la equidad. Al estar compuestas por representantes de los diferentes grupos parlamentarios, estas juntas pueden reflejar una diversidad de opiniones y perspectivas. Sin embargo, esta representatividad también puede ser un desafío, especialmente en términos de género; su éxito depende de la capacidad de incluir diversas voces y promover la equidad, asegurando que la agenda legislativa refleje verdaderamente las necesidades y aspiraciones de toda la sociedad mexicana.

La inclusión equitativa de mujeres y hombres en las JCP es fundamental para asegurar que las decisiones y las políticas reflejen las necesidades y prioridades de toda la sociedad, no sólo de un segmento específico. La concentración de poder en estas juntas puede limitar la participación de legisladores individuales y de grupos minoritarios; aunque las JCP buscan representar a todas las fuerzas políticas del Congreso, enfrentan desafíos en términos de equidad, especialmente de género. La exclusión de mujeres de las JCP tiene varios efectos negativos en la democracia:

- **Desigualdad en la representación:** La democracia se fundamenta en la representación equitativa de todos los sectores de la sociedad. Cuando las mujeres están subrepresentadas en las JCP, se socava el principio de igualdad y se perpetúa un sistema donde las decisiones políticas no reflejan plenamente las necesidades y prioridades de toda la población.
- **Calidad de las decisiones:** Diversos estudios han demostrado que la diversidad de género en los equipos de toma de decisiones conduce a mejores resultados. Las mujeres tienden a aportar perspectivas diferentes y complementarias a las de los hombres, lo que enriquece el debate y la formulación de políticas. La falta de mujeres en las JCP puede resultar en decisiones menos inclusivas y comprensivas, afectando negativamente la calidad legislativa.
- **Legitimidad democrática:** La legitimidad de las instituciones democráticas depende de su capacidad para representar y servir a todos los ciudadanos de manera justa. La subrepresentación de mujeres en las JCP erosiona la confianza pública en estas instituciones, ya que su composición no refleja la diversidad de la sociedad. Esto puede llevar a una percepción de exclusión y desconfianza hacia el sistema político.
- **Agenda legislativa sesgada:** Las prioridades y temas que se discuten y aprueban en el Congreso son influenciados por quienes controlan la agenda. La falta

de mujeres en las JCP puede llevar a una agenda legislativa que no aborda adecuadamente las cuestiones de género o que ignora problemáticas.

Sin embargo, la composición de estas juntas en términos de género revela una subrepresentación significativa de las mujeres en las JCP, lo cual socava la equidad en la representación y perpetúa un sistema donde las decisiones políticas no reflejan plenamente las necesidades y prioridades de toda la población. La exclusión de mujeres de las JCP no sólo afecta la calidad de las decisiones legislativas, haciéndolas menos inclusivas y comprensivas, sino que también erosiona la legitimidad democrática al crear una percepción de exclusión y desconfianza hacia las instituciones.

Además, la falta de mujeres en las JCP puede resultar en una agenda legislativa sesgada, que no aborda adecuadamente las cuestiones de género o ignora problemáticas que afectan desproporcionadamente a las mujeres. Esta situación refleja barreras estructurales y culturales profundas, como el patriarcado, el machismo, la falta de apoyo institucional, y los sesgos inconscientes, que limitan el acceso de las mujeres a estos espacios de poder.

A la fecha existen varias barreras estructurales y culturales que perpetúan la desigualdad de género en las JCP, entre ellas se encuentran el patriarcado y el machismo, la falta de apoyo institucional, y los obstáculos dentro de los partidos políticos; dichos factores desempeñan un papel en la exclusión de mujeres, los cuales pueden manifestarse en procesos de selección y promoción política, así como dentro de las instituciones legislativas. La concentración de poder en estas juntas puede limitar la participación de legisladores individualmente y de grupos minoritarios. Las JCP enfrentan varios desafíos, como la necesidad de equilibrar la eficacia con la representatividad; además, la promoción de la igualdad de género dentro de las JCP es una oportunidad clave para mejorar la calidad de la democracia y fortalecer la legitimidad del proceso legislativo.

Referencias bibliográficas

- Cámara de Diputados. (2023). *Por la conquista de los derechos para el voto femenino*. <https://portalhcd.diputados.gob.mx/PortalWeb/PortalCiudadano/1b0e0c44-6b36-4feb-9073-1b537a6ee903.pdf>
- Cámara de Diputados. (2023, enero). *Conoce tus Diputados*. Recuperado el 23 de abril de 2024, de: <https://web.diputados.gob.mx/inicio/tusDiputados>
- Cámara de Senadores. (2023). *Senadoras / Senadores en funciones*. <https://www.senado.gob.mx/65/senadores/genero>

- Casas, Ernesto. (2009). "Representación política y participación ciudadana en las democracias". *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 51(205), 59-76. Recuperado el 01 de septiembre de 2024, de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-19182009000100004&lng=es&tlng=es.
- Congreso de la Unión. (2021, 21 de julio). *Conformación de la Cámara de Diputados LXIV LEGISLATURA*. Recuperado el 9 de mayo de 2024, de: http://sitl.diputados.gob.mx/LXIV_leg/cuadro_genero.php
- De la República, S. (s. f.). *Senadores*. <https://www.senado.gob.mx/65/senadores/genero>
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. (24 de mayo de 2018). Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* 09-12-2022. https://www.senado.gob.mx/65/junta_de_coordinacion_politica/facultades
- Martínez, María Antonia. (2004). "La representación política y la calidad de la democracia". En *Revista Mexicana De Sociología*, año 66, núm. 4, octubre-diciembre, 2004. pp. 661-710.
- Ramírez Hernández, Gloria. (2020). *Los derechos político-electorales de las mujeres en México ante la CEDAW*. Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación. https://www.te.gob.mx/paridad_genero/media/pdf/f8d86f50d3170c3.pdf
- Rodríguez Carrillo, Juan Manuel. (2013). "La organización legislativa de la cámara de diputados y sus implicaciones en la negociación", Congreso REDIPAL VIRTUAL VI Red de Investigadores Parlamentarios en Línea. Enero-agosto de 2013. <https://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/redipal/CRV-VI-23-13.pdf>
- Secretaría de Gobernación. (2024). *Sistema de información legislativa, Junta de Coordinación Política* <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=139#:~:text=Entre%20las%20atribuciones%20de%20la,C%C3%A1mara%20que%20signifiquen%20una%20posici%C3%B3n>

La participación ciudadana en México: una condición para alcanzar la gobernanza territorial

Rosas Ferrusca, Francisco Javier¹
Flores Gutiérrez, Socorro²
Valdez Calva, Silvia Andrea³

La participación ciudadana se muestra como una condicionante de la gobernanza territorial; por esta razón el presente artículo analiza el estado actual de la participación ciudadana y sus organizaciones en el contexto estatal en México; partiendo de referencias teóricas acerca de la gobernanza territorial y de la participación ciudadana desde sus tipos, su institucionalización y los instrumentos jurídicos que existen en México para legitimarla.

Posterior a ello se emplea una metodología cuantitativa que parte de la construcción de un índice sintético de participación ciudadana por entidad federativa para el año 2021, para analizar y caracterizar en el territorio el estado actual de la participación ciudadana en México. Esta forma de abordaje permite tener un panorama actual del objeto de estudio, al analizar los fenómenos que intervienen en él, como son los mecanismos de colaboración, los espacios de apertura, los actores estratégicos y las organizaciones de la sociedad civil.

Los resultados proporcionan un análisis territorial de la participación ciudadana a nivel estatal, por medio del cual es posible mostrar las implicaciones que tiene la gobernanza territorial para lograr ser un referente dentro de las políticas públicas y ser considerada como parte de un modelo de desarrollo urbano que se distinga por el trabajo colaborativo, donde los ciudadanos influyan positiva y proactivamente en la toma de decisiones.

Palabras clave: Participación ciudadana; gobernanza territorial; desarrollo urbano; OSC; Gobierno local.

I. Introducción

La gobernanza plantea, desde la perspectiva de Ascher (2012), una com-

plejidad de relaciones sociales, variedad en las demandas ciudadanas, así como una mayor flexibilidad y una menor rigidez gubernamental, aspectos que implican un proceso de gestión más incluyente y tolerante, menos jerárquico y restrictivo y, lo más importante, un urbanismo más participativo, para integrar diversos grupos sociales, territorio social, económica y geográficamente heterogéneos.

Así, los procesos de urbanización actuales enfrentan el desafío de incorporar a la participación ciudadana como una condición fundamental de la gobernanza territorial, que permita

en el largo plazo, arribar a nuevas formas de gestión urbana que se vinculen con políticas públicas de ordenamiento territorial que involucren a los diversos actores públicos, privados y sociales en la toma de decisiones.

Al respecto, Martí *et al.* (2016), señalan que los principios relacionados con la gobernanza, como la coordinación intergubernamental, la transversalidad, la cooperación público-privada y la participación ciudadana, inspiran cada vez más la gestión de este tipo de políticas públicas orientadas al desarrollo urbano y a la planeación de las ciudades contemporáneas.

¹ Universidad Autónoma del Estado de México, profesor investigador de la Facultad de Planeación Urbana y Regional

² Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Cuajimalpa (UAM-C), [ORCID: 0000-0002-3652-7459](https://orcid.org/0000-0002-3652-7459)

³ Universidad Autónoma del Estado de México.

Por tal motivo, el presente trabajo inicia con la contextualización conceptual de la gobernanza territorial, para después centrar su atención en el análisis de la institucionalización de la participación ciudadana en México, específicamente en materia de desarrollo urbano, acotando su conceptualización, tipos y clasificación, a partir de los instrumentos jurídicos, normativos y de planeación, de tal forma que se identifiquen los mecanismos de colaboración, los espacios de apertura, los actores estratégicos y los retos de las organizaciones de la sociedad civil que demandan una gobernanza urbana que articule actores no gubernamentales e impacte favorablemente en la gestión de las políticas urbanas.

A través de una metodología cuantitativa, se construyó un Índice de Participación Ciudadana por Entidad Federativa (2021) que tiene como insumos principales el análisis estadístico de la información del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (2019), del Directorio Nacional de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) (2021), y de la revisión de la *Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano* y del Padrón Electoral del Instituto Nacional Electoral, así como de la exploración de leyes de Participación Ciudadana por entidad federativa.

2. Contextualizando la gobernanza territorial y la participación ciudadana

2.1. Elementos conceptuales

Durante la última década, la exploración y discusión de la gobernanza se ha intensificado gracias a la pérdida de credibilidad en el gobierno, sus funciones y resultados. Paralelamente, se ha extendido el análisis conceptual y los enfoques que combinan diversas disciplinas que intentan vincular la dimensión administrativa con los factores tecnológicos, medioambientales y espaciales. Es precisamente en este último renglón, donde la gobernanza ha incursionado como alternativa para enfrentar los problemas derivados del aumento, experimentado durante el siglo XX, en relación con los procesos de urbanización y metropolización de distintas ciudades del mundo globalizado, que involucran a actores públicos, privados y sociales.

En este sentido, la gobernanza territorial, en la perspectiva de Farinós (2008), posee características y principios que se asocian con la organización vertical multinivel y la coordinación horizontal entre territorios y sectores, pero a la vez, integra ciertos principios de acceso a la información y apertura, y el funcionamiento sistémico en las

instituciones formales e informales para alcanzar la meta del desarrollo territorial sostenible. Así, la dimensión espacial de la gobernanza contempla la formación de redes de actores en el territorio, cuyas tareas dependen del rol que cada uno de ellos ejerce, y considerando las desigualdades socioeconómicas que prevalecen, estas redes tienden a la fragmentación y desconexión.

La gobernanza territorial aparece entonces, como un nuevo modelo de articulación y regulación de las diversas escalas de decisión que impactan al ámbito urbano, municipal, regional y metropolitano, al tiempo que contribuyen a la generación de estrategias que conduzcan a la cohesión territorial sostenible. Al respecto, la Red de Observación de la Planificación Territorial Europea (ESPON), precisa que la gobernanza territorial corresponde al “proceso de organización y coordinación de actores para desarrollar el capital geográfico, con objeto de mejorar la cohesión espacial en los diferentes niveles del territorio” (Abad, 2010).

Partiendo de estos elementos, es posible ubicar a la gobernanza territorial como parte de un proceso, en el que, por medio de la interacción de redes, se configuran mecanismos de coordinación entre actores de la esfera social, económica, espacial, política, ambiental y administrativa que coexisten en un espacio geográfico y que influyen en su transformación a través de intervenciones y acciones concretas.

Lo anterior, adquiere relevancia al reconocer que los procesos de urbanización, más allá de sus ventajas de aglomeración, también están acompañados de una serie de externalidades negativas que tienden a los desequilibrios intraurbanos y al deterioro progresivo de la calidad de vida de los habitantes, reflejo de ello es la elevada emisión de gases de efecto invernadero, la congestión vehicular, el desempleo, la inseguridad, la marginación, el hacinamiento, la invasión de áreas naturales protegidas, los asentamientos humanos irregulares, la escasez de servicios públicos básicos, entre otros aspectos que en suma, reflejan una fragmentación de las políticas urbanas.

En este contexto, la gobernanza territorial se convierte en una alternativa para enfrentar problemas comunes en donde las instituciones formales, a través de acuerdos y alianzas público, privadas y sociales, logren conciliar las prioridades del ámbito espacial para conseguir mejores condiciones de habitabilidad de los asentamientos humanos. Por supuesto que lo anterior evidencia la necesidad de generar ámbitos de interacción colectiva donde la diversidad de intereses territoriales encuentre mecanismos de negociación, y propicie nuevas formas de acción pública que, en forma consensuada, contribuyan a la resolución de los retos que se derivan del acelerado crecimiento urbano y demográfico.

En la perspectiva de Porras (2019, p. 32), la gobernanza territorial se puede definir como “las implicaciones territoriales de los procesos de coordinación intersectorial para el logro de objetivos comunes (concepción amplia) o como los procesos de coordinación intersectorial mismos, cuando éstos buscan el logro de objetivos *territoriales* comunes (concepción estrecha)”. La definición amplia explora las dimensiones territoriales del timoneo mientras la estrecha analiza el timoneo del territorio. A la vez, precisa que la gobernanza territorial se concibe como los esfuerzos de coordinación entre distintos (as) actores(as) o instituciones para atender problemas públicos en los que existen traslapes o contradicciones jurisdiccionales (Porras, 2019, p. 33).

Una de las variantes de la gobernanza territorial, radica en la gobernanza urbana, directamente asociada con el campo del urbanismo, que a partir del lanzamiento del Programa ONU-Hábitat, en 2002, ha intentado empoderar a la ciudadanía con el fin de arribar a la “buena gobernanza” y ampliar la inclusión social. Al respecto, Demerutis (2018), precisa que, en las grandes ciudades, la gobernanza urbana se ha extendido recientemente en cobertura, para incluso considerar a la “gobernanza metropolitana”,³ un término muy pertinente, por la necesidad de coordinación intermunicipal, pero sobre todo por la necesidad de participación de los grupos de la sociedad civil organizada.

2.2. Participación ciudadana, conceptos y tipos

Desde sus orígenes, la participación ciudadana ha tenido como premisa el involucramiento de la sociedad en diversas esferas de la vida cotidiana, implica un despertar cívico, donde los habitantes adquieren progresivamente una mayor conciencia de la importancia de manifestar su opinión en asuntos de carácter público, de tal forma que se traduzca en una toma de decisiones más acertada. En diferentes enfoques, se concibe como sinónimo de democracia, al promover cambios sociales que impactan en la mejora de la calidad de vida y al incidir en las decisiones gubernamentales, visión que proviene esencialmente de la teoría política sobre la democracia.

³ Rea et al. (2018), afirma que la gobernanza metropolitana cuenta con dos acepciones estrechamente interconectadas: la gobernanza y lo metropolitano, es decir, una acepción de carácter geográfico-territorial y otra de carácter político-democrático. El intento por definir este fenómeno de manera más específica se complejiza aún más, por el hecho que ambas categorías resultan polisémicas en las cuales no sólo se consideran elementos conceptuales o teóricos, sino también criterios normativos de índole ética, así como de toma de decisiones, lo cual conduce a generar más preguntas que respuestas en el debate.

En la evolución histórica, Palma (1995, p. 53) acota que la categoría de ciudadanía nació en Atenas para referirse al grupo de personas que tenía la responsabilidad de decidir y guiar los destinos de la ciudad. La democracia existente se caracterizaba entonces, por la participación directa del ciudadano en los espacios tecnocráticos de la Polis, “dándose una coincidencia entre ciudadanía y ejercicio político pleno”.

Durante el siglo XIX, los movimientos sindicalistas del sector obrero, presentados en diversos países, condujeron a la reivindicación de la democracia directa, que, con el paso de los años, contribuyó a la visión moderna de la ciudadanía formalizada a través de las constituciones de las naciones, como instrumento jurídico garante de los derechos y obligaciones civiles y políticos. Es precisamente este aspecto el que propicia la institucionalización de derechos sociales, donde los habitantes delegan a sus representantes el mandato para que, a su nombre y representación, ejecuten las decisiones que satisfagan sus demandas.

En la arena institucional, organismos internacionales han pugnado por la integración social, destacan entre ellas las diversas cumbres sectoriales y/o temáticas realizadas por la Organización de las Naciones Unidas. Por su parte, el Banco Mundial ubica a la participación como elemento de la eficiencia del mercado, y agencias como la alemana y canadiense, han promovido estrategias de democratización para impulsar los procesos de desarrollo.

Paralelamente, los movimientos sociales en todo el mundo han cobrado una importancia significativa, algunos de ellos asociados a causas de identidad y otros a problemas sociales, económicos, ambientales, culturales y políticos, que en suma han contribuido al empoderamiento local, abriendo espacios de representación vía la manifestación, cuestionando el control de los grupos de poder y pugnando por la igualdad y los derechos colectivos. Así, el reconocimiento de las identidades y de las diferencias societales, implica paralelamente reconocer la participación democrática.⁴

En la perspectiva de Serrano (2015, p. 97), la participación ciudadana requiere que el Estado construya necesariamente las condiciones que permitan efectivizarla. En este sentido, todo sistema político necesita cuatro requisitos para lograr consolidarla: a) El respeto de las garantías individuales; b) Los canales institucionales y marcos jurídi-

⁴ En la óptica de Bobbio (2014, p. 24), la única manera de entender la democracia es caracterizándola como un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establece quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos. Asimismo, quienes toman dichas decisiones deben tener diversas alternativas, por lo que es preciso garantizarles libertad de opinión, de expresión, de reunión, asociación, entre otras formas de integración.

cos; c) La información, y d) La confianza por parte de los ciudadanos hacia las instituciones democráticas.

Contrariamente a lo que suele pensarse, la participación ciudadana va más allá del acto de votar y manifestar su decisión electoral en las urnas, ésta es sólo una de las diversas formas de participación que la población tiene reconocidas formalmente. Analizando la literatura especializada en la materia, es posible ubicar en la óptica de Villareal (2010), a cuatro tipos de participación: social, comunitaria, política y ciudadana.

La primera, reconoce la pertenencia de las personas a organizaciones o asociaciones que tienen como objetivo la defensa de sus intereses a través de otras instituciones de carácter social; en la segunda, las personas se agrupan para enfrentar adversidades o bien, para actuar en pro de un desarrollo comunitario; autores como Cunill (1997), ubican esta categoría como parte de autoayuda social que pugna por obtener apoyos o subsidios del gobierno. El tercer tipo de participación, la política, integra a los ciudadanos en el sistema político a través de organizaciones de representación social, específicamente en partidos políticos, ayuntamientos, gremios, cámaras, entre otras instancias que, en ocasiones, suelen organizarse en torno a intereses sindicales, marchas, huelgas, paros y manifestaciones; es precisamente en esta categoría donde el voto adquiere importancia.

El cuarto tipo ubica a la participación ciudadana como aquella donde la sociedad posee una injerencia directa con el Estado con una visión más amplia de lo público. Esta participación está estrechamente relacionada con el involucramiento de los ciudadanos en la administración pública. Serrano (2015, p. 96), afirma que “los mecanismos de democracia directa (iniciativa de ley, referéndum, plebiscito y consultas ciudadanas), la revocación de mandato (recall) y la cooperación de los ciudadanos en la prestación de servicios o en la elaboración de políticas públicas, son formas de participación ciudadana”.

De los cuatro tipos de participación expuestos, este trabajo se centra en la ciudadana, y retoma la definición propuesta por Serrano (2015) y complementada con aportaciones de Isunza (2006) y Olvera (2007), que la conciben como:

la intervención organizada de ciudadanos individuales o de organizaciones sociales y civiles en los asuntos públicos, que se lleva a cabo en espacios y condiciones definidas, esto es, en interfaces socioestatales (Isunza, 2006) y que permiten el desarrollo de una capacidad relativa de decisión en materia de políticas públicas, control de la gestión gubernamental y/o evaluación de las políticas públicas a través de diversas formas de controlaría ciudadana (Olvera, 2007, p.p. 26-27).

A lo largo del tiempo, los cambios políticos y los problemas sociales en aumento, han conducido a una reconfiguración de los modelos de participación ciudadana, algunos influenciados por las políticas sexenales controladas por el Estado y el partido dominante en el gobierno. En México, el sistema político ha tendido al centralismo y al autoritarismo, cuya consecuencia inmediata se traduce en la exclusión de la ciudadanía en los asuntos públicos, factor que ha propiciado las movilizaciones sociales en forma constante, evidenciando crisis de gobernabilidad y estabilidad sociopolítica, circunstancias que han incidido en la construcción de una ciudadanía que ha transitado desde el esquema individuo-súbdito hasta el ciudadano crítico, que expone, exige y reclama derechos, y a la vez, plantea nuevas reglas de colaboración más plurales.

En los últimos 30 años, México ha intensificado la labor legislativa permitiendo abrir nuevos esquemas formales de participación ciudadana, que si bien en algunos momentos se han caracterizado por altibajos, en épocas recientes se encuentra reconocida, observada, vigilada y monitoreada por instituciones que intentan consolidar su relevancia en el diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas sectoriales, impulsando la transparencia, la rendición de cuentas, la credibilidad y confianza, y la protección de los derechos ciudadanos.

En este sentido, el modelo de desarrollo económico que prevalece en México ha contribuido a una mayor intervención de la población en sectores asociados a la educación, a la salud, al medio ambiente, a la economía, a los movimientos migratorios, a la marginación, a la pobreza, y por supuesto a la incesante urbanización. Es en este último ámbito donde el presente trabajo analiza el comportamiento de las entidades federativas a través de las actividades de planeación urbana, ejecución del desarrollo urbano y ordenamiento territorial, las comisiones de participación ciudadana, transparencia y mejora de la gestión gubernamental, las solicitudes de acceso a la información pública y protección de datos personales, la condición de apertura de espacios para la participación y/o consulta ciudadana, y el porcentaje de población que acude a emitir el voto.

2.3. Institucionalización de la participación ciudadana en México

Siguiendo esta idea, es importante destacar que en México la institucionalización de la participación ciudadana se ha llevado a cabo de acuerdo con Serrano (2011) en dos grandes etapas, la primera de ellas a partir de la década de los 40 del siglo pasado a través del Partido Revolucionario Institucional (PRI), donde se identifica un régimen

autoritario, justificado por la falta de flujos de información, la transparencia hacia el ejercicio del gasto público y las acciones del gobierno. Además, Olvera (2009) agrega que en este periodo las organizaciones institucionales presentan un funcionamiento monopólico y excluyente en lo referente a la toma de decisiones sobre los recursos y prácticas que llevaba a cabo el gobierno, con lo cual el ejercicio de la participación ciudadana no sólo se percibe obstaculizado, por el contrario, se observa inhabilitado.

Sin embargo, para la segunda etapa, Arzaluz (2013) destaca que la participación ciudadana comienza a experimentar cambios a partir de la década de los noventa del siglo anterior, aunque se manifiesta hasta el año 2000 con la cesación del poder del PRI; así, el Estado mexicano pasa de un régimen autoritario hacia una forma de gobierno más democrática, con características como la incorporación de actores relevantes de la sociedad civil y la generación de presupuestos participativos. De esta manera, los cambios permiten que la ciudadanía comience a percibirse como un agente de transformación urbana y comenzar a fortalecer el vínculo entre sociedad y gobierno.

La participación ciudadana en esta nueva etapa busca la mediación entre la sociedad y el gobierno, donde cada uno intervenga en la construcción y aplicación de políticas públicas, con base en sus diversos intereses y valores, partiendo del derecho a la intervención en los asuntos públicos (Sánchez, 2015). En este sentido Arzaluz (2013) menciona que en México existen diversas leyes que institucionalizan la participación en el ámbito local, como son los consejos de participación, comités de obras, programas sociales, entre otros; sin embargo, destaca que “cada gobierno o programa incide de diferente manera” por lo cual, la participación ciudadana en México sigue presentándose como un proceso en su mayoría de forma clientelar, ya que cada uno de los niveles de Gobierno federal, estatal y municipal la aplican de una manera diversa, generando un territorio heterogéneo.

Por ello se observa relevante que el gobierno establezca dentro de su marco legal, la normatividad necesaria que institucionalice los mecanismos de participación ciudadana (Sánchez, 2015); ya que la sociedad se exhibe como una variable indispensable para la construcción de verdaderos procesos de participación, por este motivo la administración pública debe realizar los ajustes necesarios para que en todo el territorio dentro de sus organismos existan áreas de participación ciudadana que promuevan y fomenten el ejercicio de la ciudadanía dentro de todo el ciclo de la construcción de políticas públicas.

2.4. Instrumentos jurídicos de participación ciudadana

De acuerdo con los estudios realizados por el Instituto Mexicano de la Competitividad (IMCO), hasta el año 2016, la legislación que sustenta los mecanismos de participación ciudadana en México presentaba un panorama diferenciado, prueba de ello es que en 19 entidades la regulación electoral, fiscal, la responsabilidad de los servidores públicos y la transparencia enfrenta limitaciones, sólo en once estados existe evidencia clara de la reglamentación de las iniciativas ciudadanas en el contexto municipal, sólo en cuatro de 25 se identifican leyes de participación ciudadana en los que se carece de mecanismos para impugnar actos.

Por su parte, la revisión de los archivos de la Cámara de Diputados, a través del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP, 2021), reflejan que, en el ámbito federal, México no posee una ley de participación ciudadana, pero sí cuenta con una *Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil* y con la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*. Cabe señalar que, existen otras leyes que regulan el desarrollo de la participación ciudadana, entre ellas destacan la *Ley de Asistencia Social*, la *Ley General de Desarrollo Social* y la *Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social*.

De los 32 estados de la República mexicana, sólo trece cuentan con una ley de participación ciudadana, 28 tienen una ley de transparencia y acceso a la información, de los cuales sólo trece han creado un organismo de transparencia; 21 estados cuentan con una comisión legislativa relacionada con estos dos temas, mientras que ocho estados cuentan con comisiones de gestión y quejas que, si bien no abordan directamente el tema de la participación ciudadana, son las que están vinculadas con la relación entre el Estado y la sociedad civil. Por otro lado, Chiapas, Oaxaca y Tabasco se ubican como los estados más rezagados en estos asuntos, ya que no cuentan con ninguna ordenación en la materia, lo anterior confirma una regulación heterogénea en el país (CESOP, 2021).

3. Construcción del índice de participación ciudadana por entidad federativa

3.1. Materiales y método

Considerando que este trabajo tiene como fundamento empírico la elaboración de un índice que agrupa un conjunto de variables que da cuenta del nivel de participación ciudadana, en principio a nivel municipal, agrupado en es-

cala de entidad federativa, su confección requirió acudir a fuentes documentales oficiales, específicamente tres que corresponden a: (i) el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), (ii) el Instituto Nacional Electoral (INE) y, (iii) la Secretaría de Gobernación (Segob) a través de la Unidad para la Atención de las Organizaciones Sociales, mediante el Directorio de Organizaciones de la Sociedad Civil.

Referente al Instituto Nacional de Estadística y Geografía, se consultó el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (INEGI, 2019), con el fin de consultar, procesar y analizar cuatro tablas, a saber:

- Administraciones públicas municipales, por entidad federativa según la realización de actividades de planeación urbana, ejecución del desarrollo urbano y ordenamiento territorial. 2018 (a).
- Comisiones en los ayuntamientos, por entidad federativa según tema. 2018. Para lo cual, se consideraron tres comisiones: participación ciudadana, transparencia y mejora de la gestión gubernamental (b).
- Solicitudes de acceso a la información pública y protección de datos personales atendidas por las instituciones de las administraciones públicas municipales, por entidad federativa según etapa y materia. 2018 (solicitudes recibidas, respondidas y en trámite).⁵ (c).
- Condición de apertura de espacios para la participación y/o consulta ciudadana en las administraciones públicas municipales, por entidad federativa según temas seleccionados. 2018. Se seleccionaron tres temas: Obras públicas (incluye agua potable, alcantarillado, letrinas, drenaje, electrificación, caminos, urbanización y vivienda), Desarrollo urbano (incluye rescate de espacios públicos) y Presupuesto participativo (d).

Respecto al Instituto Nacional Electoral, se consultaron, descargaron y analizaron los datos de los Cómputos Distritales para elecciones Federales (INE, 2021). A partir de los datos en las listas nominales, y el número de votos emitidos en las elecciones federales 2021, se calculó el porcentaje de participación electoral. (e).

Finalmente, de la Secretaría de Gobernación (Segob), específicamente de la Unidad para Atención de las Organizaciones Sociales, a través del Directorio de Organizaciones de la Sociedad Civil, se consultaron y descargaron los datos del número de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) registradas con status “activo” de tres actividades: “Cívicas, enfocadas a promover la participación ciudadana en asuntos de interés público”; “Cooperación para el

desarrollo comunitario en el entorno urbano o rural”, y “Apoyo para el aprovechamiento de los recursos naturales, la protección al ambiente, la flora y la fauna, la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la promoción del desarrollo sustentable a nivel regional y comunitario, de las zonas urbanas y rurales”.⁶ (Segob, 2021). (f)

El siguiente paso consistió en definir la ponderación y/o peso relativo que tendría cada una de las variables, para la elaboración del índice sintético; expresado a través de la siguiente fórmula:

$$IPC = a(0.1) + b(0.1) + c(0.20) + d(0.10) + e(0.30) + f(0.20)$$

Donde:

IPC = Índice de Participación Ciudadana por entidad federativa.

a = realización de actividades de planeación urbana, ejecución del desarrollo urbano y ordenamiento territorial.

b = comisiones en los ayuntamientos, por entidad federativa según tema.

c = tasa de solicitudes recibidas por cada 100 mil habitantes por entidad federativa.

d = condición de apertura de espacios para la participación $\frac{Y}{O}$ consulta ciudadana.

e = porcentaje de participación electoral en elecciones federales 2021.

f = tasa de OSC por cada 100 mil habitantes por entidad federativa.

De esta forma, se obtuvo un índice con valor entre 0.0 y 1.0 por entidad federativa, en el que 0.0 indica la ausencia de las variables seleccionadas y 1.0 la presencia de todos los factores considerados.

3.2. Resultados

A continuación, se presentan los resultados obtenidos en lo individual por cada una de las variables consideradas y al final, el índice calculado por entidad federativa.

En la tabla 1 se puede observar, por entidad federativa, el número de municipios o demarcaciones territoriales (CDMX, así como el número y porcentaje) de ellos que realizan actividades de planeación territorial, ejecución del desarrollo urbano y ordenamiento territorial, para el año 2018.

De manera general, en el ámbito nacional se identifican 2,456 unidades territoriales que reportaron datos. De

⁵ Se calculó una tasa de solicitudes recibidas por cada 100 mil habitantes por entidad federativa.

⁶ Se calculó una tasa de OSC por cada 100 mil habitantes por entidad federativa.

Tabla I Administraciones públicas municipales, por entidad federativa según la realización de actividades de planeación urbana, ejecución del desarrollo urbano y ordenamiento territorial. 2018							
<i>Entidad federativa</i>	<i>Municipios/ Demarcación territorial</i>	<i>Planeación urbana en el municipio o demarcación territorial</i>		<i>Ejecución del desarrollo urbano en el municipio o demarcación territorial</i>		<i>Ordenamiento territorial en el municipio o demarcación territorial</i>	
Aguascalientes	11	10	90.9%	11	100.0%	10	90.9%
Baja California	5	5	100.0%	5	100.0%	5	100.0%
Baja California Sur	5	3	60.0%	5	100.0%	3	60.0%
Campeche	11	10	90.9%	8	72.7%	8	72.7%
Chiapas	120	29	24.2%	37	30.8%	18	15.0%
Chihuahua	67	29	43.3%	45	67.2%	27	40.3%
Ciudad de México	16	7	43.8%	13	81.3%	8	50.0%
Coahuila de Zaragoza	38	32	84.2%	32	84.2%	32	84.2%
Colima	10	8	80.0%	10	100.0%	6	60.0%
Durango	39	15	38.5%	15	38.5%	9	23.1%
Guanajuato	46	40	87.0%	43	93.5%	41	89.1%
Guerrero	81	25	30.9%	44	54.3%	15	18.5%
Hidalgo	84	46	54.8%	56	66.7%	31	36.9%
Jalisco	125	104	83.2%	124	99.2%	78	62.4%
México	125	103	82.4%	122	97.6%	89	71.2%
Michoacán de Ocampo	113	75	66.4%	93	82.3%	48	42.5%
Morelos	33	18	54.5%	27	81.8%	18	54.5%
Nayarit	20	11	55.0%	11	55.0%	8	40.0%
Nuevo León	51	25	49.0%	31	60.8%	24	47.1%
Oaxaca	570	11	1.9%	22	3.9%	6	1.1%
Puebla	217	42	19.4%	50	23.0%	25	11.5%
Querétaro	18	14	77.8%	14	77.8%	13	72.2%
Quintana Roo	11	9	81.8%	10	90.9%	6	54.5%
San Luis Potosí	58	17	29.3%	37	63.8%	8	13.8%
Sinaloa	18	13	72.2%	13	72.2%	10	55.6%
Sonora	72	14	19.4%	17	23.6%	16	22.2%
Tabasco	17	11	64.7%	15	88.2%	13	76.5%
Tamaulipas	41	17	41.5%	26	63.4%	14	34.1%
Tlaxcala	60	37	61.7%	50	83.3%	34	56.7%
Veracruz de Ignacio de la Llave	210	83	39.5%	140	66.7%	101	48.1%
Yucatán	106	40	37.7%	86	81.1%	10	9.4%
Zacatecas	58	21	36.2%	33	56.9%	16	27.6%
Total	2456	924	37.6%	1245	50.7%	750	30.5%

Fuente: Elaborado con datos del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (INEGI, 2019).

éstas, 37.6% indicó que sí realizan actividades de planeación urbana, mientras que 50.7% manifestó efectuar actividades de ejecución del desarrollo urbano y 30.5% declaró ejecutar actividades de ordenamiento territorial.

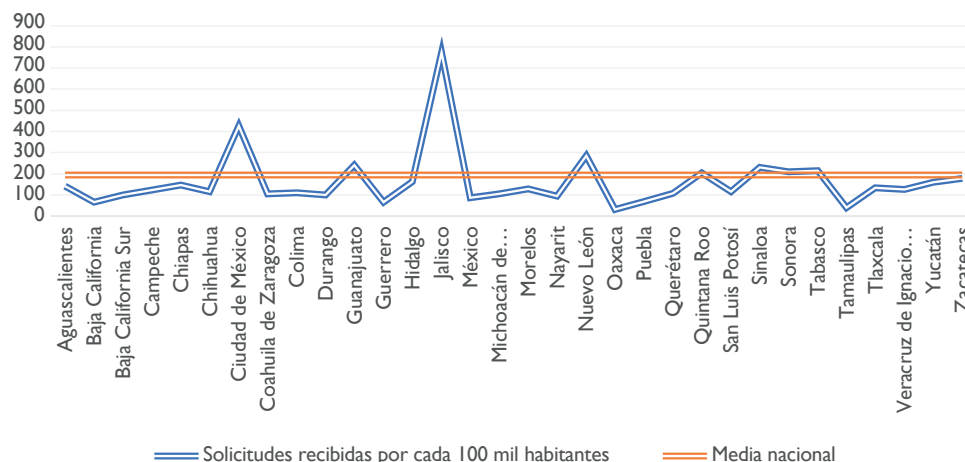
En el contexto estatal, es de llamar la atención el estado de Oaxaca, ya que sólo once de 570 municipios reportaron realizar actividades de planeación urbana y de desarrollo urbano, mientras que sólo seis municipios

indicaron realizar actividades de ordenamiento territorial.

Respecto a las solicitudes de acceso a la información pública y protección de datos personales atendidas por las instituciones de las administraciones públicas municipales, por entidad federativa en 2018; se calculó una tasa por

cada 100 mil habitantes; resultados que se pueden observar en la gráfica 1, en la que se aprecia la media nacional. Sólo en ocho casos de 32 estados el valor de la tasa está por arriba del promedio nacional, éstos son: Ciudad de México, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora y Tabasco.

Gráfica 1
Tasa de solicitudes por cada cien mil habitantes por entidad federativa



Fuente: Elaborado con datos del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (INEGI, 2019) y Censo de Población y Vivienda (INEGI, 2020).

En la tabla 2 se presentan los resultados de la cuantificación de la condición de apertura de espacios para la participación y/o consulta ciudadana en las administraciones públicas municipales, por entidad federativa según temas seleccionados, éstos son: Obras públicas (incluye agua potable, alcantarillado, letrinas, drenaje, electrificación, caminos, urbanización y vivienda), Desarrollo urbano (incluye rescate de espacios públicos) y Presupuesto participativo. En la tabla, “Sí” hace referencia a las administraciones públicas que abrieron espacios para la participación y/o consulta ciudadana en estos temas, el “No” señala a las que no los abrieron, entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2018.

En el ámbito nacional, 1,629 (66.1%) unidades territoriales de 2,463 del total, abrieron espacios de participación para obras públicas, mientras que 782 (31.7%) unidades territoriales lo hicieron para desarrollo urbano y en 366 casos (14.9%) para presupuesto participativo.

Sobre la participación electoral, se calculó el porcentaje de participación por entidad federativa a partir de los datos registrados en la lista nominal y el número de votos

emitidos en las elecciones federales en 2021. En la gráfica 2 se observan los datos en relación con la media nacional que fue de 52.7%. En 16 casos el valor está por debajo del promedio nacional, mientras que, en los restantes 16 estados, este valor está por arriba de la media nacional.

Finalmente, a partir de los resultados parciales reportados con anterioridad, se calculó un índice de participación ciudadana por entidad federativa. Éste se puede observar en la tabla 3 y mapa 1. Como se mencionó antes, el índice tiene valores entre 0.0 y 1.0. El promedio nacional es de 0.36; en doce estados el valor del índice está por debajo de la media nacional; en 16 casos, el valor del índice está por arriba del promedio nacional; y en cuatro casos, el valor del índice estatal es el mismo que el promedio nacional.

De acuerdo con los intervalos de clase que se pueden apreciar en el mapa 1, dos de los 32 estados tienen el valor más alto, entre 0.43 y 0.68, éstos son: Ciudad de México y Jalisco. En contraparte, los estados en el intervalo de clase más bajo son: Guerrero, Puebla, Tamaulipas, Nayarit, Durango, Sonora y Chihuahua.

Tabla 2
Condición de apertura de espacios para la participación y/o consulta ciudadana en las administraciones públicas municipales, por entidad federativa según temas seleccionados 2018*

Entidad federativa	Municipios/ Demarcación territorial	Obras públicas (incluye agua potable, alcantarillado, letrinas, drenaje, electrificación, caminos, urbanización y vivienda)				Desarrollo urbano (incluye rescate de espacios públicos)				Presupuesto participativo			
		No	Sí	NA	ND	No	Sí	NA	ND	No	Sí	NA	ND
Aguascalientes	11	2	81.8%		3	8	72.7%		9	2	18.2%		
Baja California	5	1	80.0%			5	100.0%		3		0.0%	2	
Baja California Sur	5	1	80.0%		4	1	20.0%		4	1	20.0%		
Campeche	11	3	72.7%		7	3	27.3%	1	9	1	9.1%	1	
Chiapas	123	46	51.2%	12	75	32	26.0%	14	90	15	12.2%	16	2
Chihuahua	67	22	64.2%	2	44	22	32.8%	1	50	13	19.4%	4	
Ciudad de México	16	4	68.8%	1	5	9	56.3%	2	1	15	93.8%		
Coahuila de Zaragoza	38	13	60.5%	2	23	13	34.2%	2	31	3	7.9%	4	
Colima	10	1	70.0%	2	4	4	40.0%	2	7	1	10.0%	2	
Durango	39	20	48.7%		33	5	12.8%	1	33	4	10.3%	2	
Guanajuato	46	12	54.3%	9	21	14	30.4%	11	30	3	6.5%	13	
Guerrero	81	13	72.8%	9	46	25	30.9%	10	60	10	12.3%	11	
Hidalgo	84	14	83.3%		47	37	44.0%		69	15	17.9%		
Jalisco	125	29	68.8%	10	56	58	46.4%	11	75	37	29.6%	13	
México	125	31	59.2%	20	54	45	36.0%	26	87	9	7.2%	29	
Michoacán de Ocampo	113	32	67.3%	3	56	52	46.0%	3	82	22	19.5%	7	2
Morelos	33	3	72.7%	6	6	19	57.6%	8	19	6	18.2%	8	
Nayarit	20	5	75.0%		12	8	40.0%		17	3	15.0%		
Nuevo León	51	20	54.9%	3	32	16	31.4%	3	33	13	25.5%	5	
Oaxaca	570	230	58.9%	4	497	69	12.1%	4	524	41	7.2%	5	
Puebla	217	61	66.8%	11	117	90	41.5%	10	156	38	17.5%	23	
Querétaro	18	4	72.2%		1	8	44.4%		1	3	16.7%		1
Quintana Roo	11	1	90.9%		3	7	63.6%	1	8		0.0%	3	
San Luis Potosí	58	13	77.6%		35	23	39.7%		45	12	20.7%	1	
Sinaloa	18	5	72.2%		6	12	66.7%		15	2	11.1%	1	
Sonora	72	9	86.1%	1	36	33	45.8%	3	46	24	33.3%	2	
Tabasco	17	4	76.5%		11	6	35.3%		17		0.0%		
Tamaulipas	43	16	60.5%	1	23	17	39.5%	3	33	7	16.3%	3	
Tlaxcala	60	12	80.0%		36	23	38.3%	1	48	12	20.0%		
Veracruz de Ignacio de la Llave	212	26	86.8%	1	129	80	37.7%	2	1	38	17.9%	4	1
Yucatán	106	58	45.3%		92	14	13.2%		102	4	3.8%		

Zacatecas	58	19	38	65.5%	1		33	24	41.4%	1		44	12	20.7%	2			
Total	2,463	730	1,629	66.1%	98	2	4	1,555	782	31.7%	120	2	4	1,930	366	14.9%	2	4

⁷ Notas del Censo: "SI" hace referencia a las administraciones públicas que abrieron espacios para la participación y/o consulta ciudadana en estos temas, el "No" hace referencia a las que no los abrieron, entre el 1 de enero y el 31 de diciembre. Los totales corresponden a la suma de las cifras disponibles. Con fecha 25 de mayo de 2020 se actualizaron cifras de los tabulados predefinidos correspondientes al programa estadístico, derivado de ajustes a los registros de información por parte de algunos de los informantes.

(-): se refiere a las administraciones públicas que al momento de la aplicación del cuestionario no contaron con datos o elementos para responder.

NA: no le aplica el tema, debido a que no contó con una institución encargada de atender el tema de participación ciudadana.

ND: no disponible.

Fuente: Elaborado con datos del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (INEGI, 2019).

Tabla 3
Índice de participación ciudadana por entidad federativa, 2021⁸

Entidad federativa	Municipios/ Demarcación territorial	Planeación urbana en el municipio o demarcación territorial	Comisiones*	Solicitudes recibidas por cada 100 mil habitantes	Espacios**	Porcentaje de parti- cipación ciudadana, votos	OSC por cada 100 mil habi- tantes	Índice de participación ciudadana
Agascalientes	11	10	6	18.2%	140.50	19	58%	0.38
Baja California	5	5	6	40.0%	66.54	9	60%	0.38
Baja California Sur	5	3	6	40.0%	100.19	6	40%	0.41
Campeche	11	10	1	3.0%	122.58	12	36%	0.41
Chiapas	120	29	28	7.6%	146.67	110	30%	0.36
Chihuahua	67	29	27	13.4%	115.64	78	39%	0.31
Ciudad de México	16	7	0	0.0%	426.53	35	73%	0.68
Coahuila de Zaragoza	38	32	30	26.3%	105.28	39	34%	0.37
Colima	10	8	8	26.7%	111.16	12	40%	0.38
Durango	39	15	14	12.0%	98.33	28	24%	0.30
Guanajuato	46	40	14	10.1%	240.88	42	30%	0.36
Guerrero	81	25	27	11.1%	66.85	94	39%	0.32
Hidalgo	84	46	49	19.4%	161.93	122	48%	0.35
Jalisco	125	104	216	57.6%	773.21	181	48%	0.56
México	125	103	133	35.5%	85.67	128	34%	0.38
Michoacán de Ocampo	113	75	115	33.9%	105.71	150	44%	0.36
Morelos	33	18	31	31.3%	128.68	49	49%	0.40
Nayarit	20	11	3	5.0%	95.19	26	43%	0.33
Nuevo León	51	25	25	16.3%	285.49	57	37%	0.35
Oaxaca	570	11	32	1.9%	31.03	446	26%	0.34
Puebla	217	42	74	11.4%	67.58	273	42%	0.31
Querétaro	18	14	16	29.6%	107.37	24	44%	0.39
Quintana Roo	11	9	7	21.2%	203.39	17	52%	0.40
San Luis Potosí	58	17	79	45.4%	115.51	80	46%	0.35
Sinaloa	18	13	20	37.0%	229.64	27	50%	0.39
Sonora	72	14	26	12.0%	210.50	119	55%	0.32
Tabasco	17	11	17	33.3%	213.44	19	37%	0.39
Tamaulipas	41	17	34	26.4%	40.71	50	39%	0.31
Tlaxcala	60	37	16	8.9%	134.03	83	46%	0.41

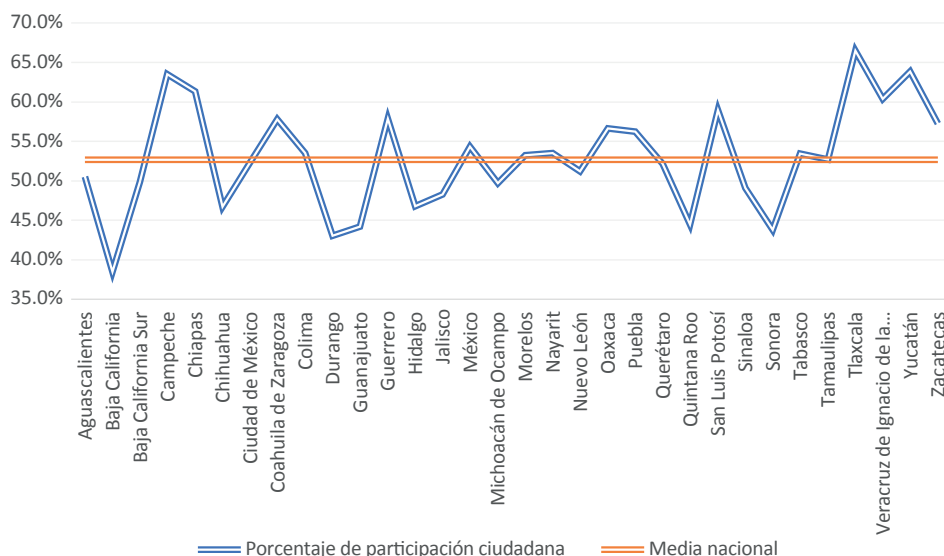
⁸ * Incluye tres comisiones: participación ciudadana, transparencia y mejora de la gestión gubernamental.

** Se seleccionaron tres temas: Obras públicas (incluye agua potable, alcantarillado, letrinas, drenaje, electrificación, caminos, urbanización y vivienda), Desarrollo urbano (incluye rescate de espacios públicos) y Presupuesto participativo.

Veracruz de Ignacio de la Llave	210	83	39.5%	401	63.1%	12482	302	47%	60%	7.73	0.42
Yucatán	106	40	37.7%	23	7.2%	159.81	66	21%	64%	5.43	0.34
Zacatecas	58	21	36.2%	35	20.1%	179.15	74	43%	57%	5.42	0.36
Total	2,456	924	37.6%	1519	23%	193.78	2777	38%	53%	7.41	0.36

Fuente: Elaborado con datos del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (INEGI, 2019); Censo de Población y Vivienda (INEGI, 2020); Cómputos Distritales para elecciones Federales (INE, 2021) y Directorio Nacional de OSC (Segob, 2021).

Gráfica 2
Porcentaje de participación ciudadana en elecciones federales 2021



Fuente: Elaborado con datos de Cómputos Distritales para elecciones Federales (INE, 2021).

4. Conclusiones

Desde la perspectiva teórica, la participación ciudadana sigue siendo considerada como un pilar estratégico de la gobernanza efectiva, del buen gobierno y de la democracia en general. Hoy día, independientemente de su evolución conceptual, la gobernanza ha sido integrada cada vez más en diversas esferas de la vida cotidiana, incursión que amplía su carácter polisémico dependiendo el sector y/o ámbito en el que se pretenda desarrollar, o de la visión, comprensión y *expertise* de quienes la intenten concretar.

Su utilidad resulta innegable, sobre todo en áreas que demandan el involucramiento de los diversos sectores de la sociedad. Sin embargo, el análisis de variables cuantitativas provenientes de fuentes oficiales, reflejan que, en la práctica en México, la participación ciudadana aún requiere esfuerzos significativos para consolidarse como un factor central del desarrollo urbano; pese a su reconocida institucionalización, prevalecen esquemas de rezago legal, jurídico y normativo, entidades federativas en las que los mecanismos de colaboración y los espacios de apertura son escasos y limitados, aspectos que han quedado plenamente demostrados con el Índice de Participación Ciudadana (2021), y que de estudiarse en el contexto municipal, evidenciarían un panorama aún más heterogéneo.

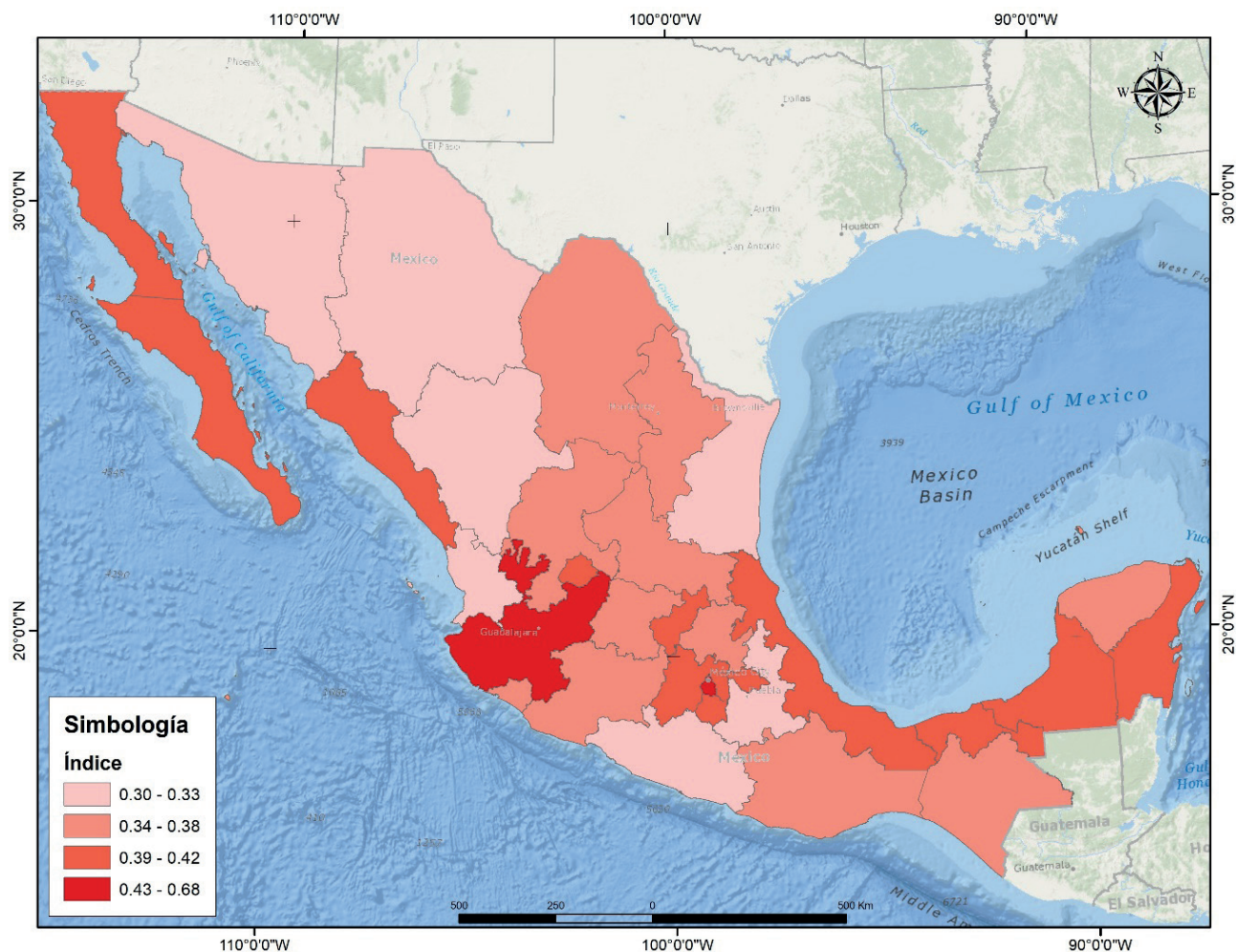
Lo anterior, pone de manifiesto que los actores estratégicos (públicos, privados y sociales) de la gobernanza territorial y de la propia participación ciudadana, enfren-

tan retos que demandan una real y efectiva coordinación, priorizando las acciones que impacten favorablemente en la gestión de las políticas urbanas. Está claro que emitir el voto, contar con una dependencia del gobierno o crear una comisión sectorial, no significa que automáticamente la sociedad cuente con la garantía de hacer valer sus derechos ciudadanos, y menos aún, que las decisiones que se toman en el ámbito gubernamental, se traduzcan en beneficios tangibles para el mejoramiento de su calidad de vida.

Así, la gobernanza territorial y la participación ciudadana deben ser consideradas como parte de un modelo de desarrollo urbano que se distinga por el acompañamiento de dinámicas de empoderamiento social, de trabajo colaborativo y de la cogestión de servicios, esquema en el que los ciudadanos, en forma individual o colectiva, deben involucrarse cada día más en los asuntos públicos, de tal forma que influyan positivamente en la toma de decisiones.

La participación ciudadana en épocas recientes, tiene presencia en espacios en los que anteriormente no estaba considerada plenamente, ejemplo de ello son los mecanismos que a través de la Secretaría de Gobernación se han aprobado en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF/04/07/2024) para que las dependencias de la Administración pública federal la impulsen, entre ellos destacan la integración de la perspectiva de derechos humanos, de inclusión de género e interculturalidad en el diseño y

Mapa I
Índice de participación ciudadana por Entidad Federativa, 2021



Fuente: Elaborado con datos del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (INEGI, 2019); Censo de Población y Vivienda (INEGI, 2020); Cómputos Distritales para elecciones Federales (INE, 2021) y Directorio Nacional de OSC (Segob, 2021).

ejecución de las políticas públicas, programas y acciones gubernamentales, modalidades, mecanismos, niveles de incidencia y cobertura de participación ciudadana, representantes de los sectores de la sociedad que van desde las figuras individuales hasta las comunidades indígenas y los colectivos no constituidos, la estructura, reglas de organización y funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana, la capacitación de sus integrantes, los resultados e informes, así como las herramientas para su evaluación, entre otros aspectos que dan cuenta de la evolución.

Estos lineamientos se apegan a los diferentes instrumentos de política pública y de planeación nacional, así como a la Agenda 2030, específicamente al ODS 16 que

busca reducir los indicadores asociados a la corrupción y a crear instituciones cada vez más transparentes mediante decisiones participativas e incluyentes de la sociedad.

Lo anterior, no es exclusivo de México, en el contexto internacional, la Red de Entidades Locales por la Transparencia y Participación Ciudadana que forma parte de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), plantea una evidente evolución de la participación ciudadana, donde el modelo clásico ha sido remplazado por un modelo contemporáneo que se distingue por un paradigma de gobierno abierto, por un número mayor de movimientos sociales, por el desarrollo y aprovechamiento de la tecnología, y por la flexibilidad de la normatividad y de la reglamentación. Estos elementos detonadores son los

que han propiciado, en parte, la transformación de la participación ciudadana en las sociedades democráticas, y son los que apuntan a la gobernanza participativa con representación local como marco de construcción de una nueva relación entre el gobierno y la sociedad.

En conjunto, estos aspectos forman parte de las tendencias desde las que la participación ciudadana puede abordarse como futuras líneas de investigación, sobre todo si se considera que los gobiernos estatales y municipales, en su mayoría en México, están asumiendo una ideología diferente asociada al partido político dominante de los últimos dos sexenios. Aunado a ello, conviene dejar asentado que, situaciones coyunturales como la pandemia del SARS-COV2, o incluso problemas de mayor envergadura, como el desplazamiento demográfico por la presencia del narcotráfico y de los grupos armados, también inciden en la evolución de la participación ciudadana, pues ante condiciones de esta naturaleza se detonan por la vía informal, o bien, se reducen ante el riesgo que les implica, lo cual constituye un área de oportunidad para el desarrollo de nuevos enfoques de estudio en México y en muchos otros países que comparten situaciones afines.

Bibliografía

- Abad Aragón, Luis. (2010). *Gobernanza y Desarrollo Territorial: Una perspectiva geográfica*. Grupo de Estudios sobre Desarrollo Urbano. Madrid, España.
- Arzaluz Solano, Socorro. (2013). “La Institucionalización de la Participación Ciudadana en Municipios Mexicanos: notas a partir del Premio de Gobierno y Gestión Local”. *Gestión y Política Pública*. Vol. XXII, núm. 1, 2013, pp.161-202. Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C. México.
- Ascher, Françoise. (2012). *Los Nuevos Principios del Urbanismo*. Alianza Editorial. Madrid. España.
- Bobbio, Norberto. (1986). *El Futuro de la Democracia*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Bobbio, Norberto. (2014). *De la Razón de Estado al Gobierno Democrático*. Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco. Guadalajara, Jalisco, México.
- Canto Chac, Manuel. (2002). “Introducción a las Políticas Públicas”. En *Participación Ciudadana y Políticas Públicas en el Municipio*. México: Movimiento Ciudadano por la Democracia. México.
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CE-SOP). (2021). *Participación Ciudadana*. Recuperado el 17 de noviembre de 2023, de: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CESOP>
- Cunill, Grau Nuria. (1991). *Participación Ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. Venezuela, CLAD.
- Cunill, Grau Nuria. (1997). *Repensando lo Público a través de la Sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Venezuela, CLAD y Nueva Sociedad.
- Demerutis Arenas, Juan Ángel. (2018). “Juntas, Comisiones Consejos: ¿Instituciones de Gobernanza para la Planeación Metropolitana?” En: Navarrete Ulloa, Carlos y Robles Torres, Daniel. (Coordinadores). *La Cuestión Metropolitana en Gobernanza, aproximaciones teóricas y estudios de caso*. El Colegio de Jalisco, A. C. Jalisco, México.
- Farinós Dasi, Joaquín. (2008). “Gobernanza Territorial para el Desarrollo Sostenible: Estado de la Cuestión y Agenda”. En: *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, núm. 46. Valencia, España.
- INE. (2021). *Cómputos Distritales. Elecciones Federales*. Recuperado el 15 de noviembre de 2023, de: <https://computos2021.ine.mx/base-de-datos>
- INEGI. (2019). *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México*. Recuperado el 15 de noviembre de 2023, de: <https://www.inegi.org.mx/programas/cngmd/2019/>
- INEGI. (2020). *Censo de Población y Vivienda*. Recuperado el 15 de noviembre de 2023, de: <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/default.html>
- IMCO. (2016). *Estudio Comparado de la Legislación en materia de Mecanismos de Participación Ciudadana*. Recuperado el 17 de noviembre de 2023, de: <https://imco.org.mx/legislacion-en-materia-de-mecanismos-de-participacion-ciudadana/>
- Isunza Vera, Ernesto. (2006). “El Reto de la Confluencia. Los interfaces socioestatales en el contexto de la transición política mexicana (dos casos para la reflexión)”. En E. Dagnino, A. Panfichi y A. J. Olvera. *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. México, Fondo de Cultura Económica/CIESAS/ Universidad Veracruzana.
- Martí Costa, Marc, Blanco Ismael, Parés Marc y Subirats Joan. (2016). *Regeneración Urbana y Gobernanza ¿cómo evaluar la participación en una red de gobernanza? Tres perspectivas teóricas y un estudio de caso*. Ediciones UNGS. Buenos Aires, Argentina.
- Olvera, Alberto. (2007). *Notas sobre la Participación Ciudadana desde la Óptica de las OSC*. México, INCIDE Social.
- Palma, Diego. (2015). *La Participación y la Construcción de Ciudadanía*. Centro de Investigaciones Sociales. Universidad ARCIS. Santiago de Chile.
- Porras Sánchez, Francisco. (2019). “Gobernanza y Gobernanza Territorial: aportes al debate”. En *Cuadernos*

- Americanos, núm. 169. Universidad Nacional Autónoma de México. México.
- Rea Becerra, Rutilo T., González Pérez, Cándido y Medrano Hernández, Hugo A. (2018). “Dinámica Urbana, Reestructuración Económica y Cambio Cultural en Tepatitlán de Morelos, Jalisco ¿Gobernanza Metropolitana Ruralizada?”. En Navarrete Ulloa, Carlos y Robles Torres, Daniel. (Coordinadores). *La Cuestión Metropolitana en Gobernanza, aproximaciones teóricas y estudios de caso..* El Colegio de Jalisco, A. C. Jalisco, México.
- Sánchez González, José Juan. (2015). “La Participación Ciudadana como Instrumento de Gobierno Abierto”. En *Espacios Públicos*. Vol. 18, núm. 43. Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México.
- Segob. (2021). *Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil*. Recuperado el 15 de noviembre de 2023, de: <http://www.sii.gob.mx/portal/>
- Segob. (2024). *Lineamientos para la Promoción, Conformación, Organización, Funcionamiento y Monitoreo de los Mecanismos de Participación Ciudadana en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal*. Recuperado el 18 de febrero de 2025, de: https://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=5732465&-fecha=04/07/2024&cod_diario=314421
- Serrano Rodríguez, Azucena. (2015). “La Participación Ciudadana en México”. En *Estudios Políticos*. Vol. 9, núm. 34. Universidad Nacional Autónoma de México, Distrito Federal, México.
- Villareal, M. M. T. (2010). *Participación Ciudadana y Políticas Públicas*. En Academia.edu [en línea], México, disponible en: <http://itesm.academia.edu/VillarrealMart%C3%ADnezMar%C3%ADaTeresa> [consultado el día 9 de noviembre de 2023].

La campaña presidencial de Claudia Sheinbaum enmarcada en una política populista. La gobernabilidad en riesgo

Saúl Jerónimo Romero¹

El presente artículo se enfoca en mostrar las características del populismo mexicano contemporáneo, utilizando como ejemplo la campaña política de Claudia Sheinbaum para llegar a la presidencia de la república. El sexenio de Andrés Manuel López Obrador que concluyó en 2024, se caracterizó por una política de carácter populista, en la que la figura del Ejecutivo se volvió central; quien, con una estrategia de comunicación eficaz logró cumplir la mayoría de sus metas políticas, incluso la de decidir a su sucesora y su agenda política. Desde mi perspectiva es una campaña atípica, en la medida en que no hizo propuestas de trabajo propias, siguió en la mayoría de los casos lo planteado por el presidente Andrés Manuel López Obrador, en sus propias palabras “construir el segundo piso de la cuarta transformación”. Es decir, la realización del proyecto populista a través de interpósita persona.

El régimen político que se aplicó en México durante el mandato de

Andrés Manuel López Obrador cumple cabalmente con las características de un gobierno populista; cabe mencionar que este tipo de regímenes están siempre asociados a una figura carismática, que casi siempre busca permanecer en el poder, en el caso mexicano, dadas las características del sistema político, la reelección no es posible; pero sí fue viable que el presidente lograra imponer a quien lo sucedería en el cargo, con un mecanismo de elección que empezó a delinearse después de las elecciones intermedias de 2021.

Asimismo, propuso una agenda política desde 2023 sustentada en una serie de reformas constitucionales, que se están aprobando en el Poder Legislativo; la conformación del nuevo gabinete con figuras leales a su persona. Resulta muy difícil que la presidenta entrante pueda en un momento dado proponer un proyecto distinto y le dificulta la toma de decisiones propias ante eventualidades, lo que dificultará la gobernabilidad en el sexenio que empieza.

En este artículo, en un primer momento presentaré el neopopulis-

mo mexicano, mostraré que cumple con lo que los teóricos plantean que son las estrategias para lograrlo; en segundo lugar, la manera en que se logró crear un culto a la personalidad de Andrés Manuel López Obrador y finalmente, del proceso electoral que permitió el triunfo de Morena, sin que haya habido una campaña electoral con propuestas de la candidata y finalmente, la dificultad que para la gobernabilidad tiene la actual presidenta.

El populismo mexicano

Durante la hegemonía priista, el presidente en turno era quien elegía a su sucesor, a veces usando la intermediación del partido y otras, como en el caso de Miguel de la Madrid Hurtado, proponiendo una especie de pasarela de los candidatos del partido oficial para simular un proceso democrático, pero al final el gran elector era el propio presidente. En la mayoría de los procesos electorales, los candidatos, aunque fueran del mismo partido en el poder, trataban

¹ Profesor-investigador del Departamento de Humanidades

siempre de diferenciarse, mostrar una cara distinta a la de su antecesor. Los eslóganes de campaña eran una manera de plantar una cara distinta; así como los planes de trabajo, que la mayoría de las veces eran realizados por parte del presidente en turno. En este sentido vale la pena recordar el discurso del seis de marzo de 1994 de Luis Donaldo Colosio, desmarcándose de Carlos Salinas de Gortari, a pesar de estar claramente ligado al presidente y a sus políticas sociales, por lo que se anunciaba continuidad. Sin embargo, ese día Colosio parecía querer poner límites a la presidencia todopoderosa de Carlos Salinas, en este punto es importante destacar, que se trata de un discurso político, que busca ganar adeptos y no un plan de trabajo:

Sabemos que el origen de muchos de nuestros males se encuentra en una excesiva concentración del poder. Concentración del poder que da lugar a decisiones equivocadas; al monopolio de iniciativas; a los abusos, a los excesos. Reformar el poder significa un presidencialismo sujeto estrictamente a los límites constitucionales de su origen republicano y democrático (Colosio, 1994: 309).

La manera en que los partidos políticos plantean sus propuestas es través de sus plataformas políticas. En ellas, expresan sus principales postulados sustentados en su declaración de principios y programa de acción, y los candidatos tienen la obligación de difundir la plataforma durante la contienda electoral (INE, 2024). En el caso de Morena, presentó su plataforma. Con 17 puntos:

- I. La regeneración de las instituciones.
- II. El combate a la corrupción.
- III. Economía mixta sin abandonar la responsabilidad social del Estado.
- IV. Bienestar y justicia social.
- V. Pueblos indígenas y afromexicanos.
- VI. La transformación para la igualdad de género.
- VII. Un país diverso.
- VIII. La juventud es el presente.
- IX. Rescate del campo y autosuficiencia alimentaria.
- X. Medio ambiente, territorio, población y recursos naturales.
- XI. Salud, alimentación y espacios saludables.
- XII. Derecho a la educación.
- XIII. Seguridad, paz y justicia.
- XIV. Política de medios.
- XV. México en el mundo.
- XVI. Contra barbarie, cultura.
- XVII. Ciencia, tecnología y humanidades (INE, 2024).

Para los fines de este artículo y por su extensión, no analizaré todas, aunque sí quiero señalar que son básicamente lo que el presidente mantuvo como su agenda polí-

tica a lo largo de su sexenio, que enunció desde el primer día de gobierno (AMLO, 2018) y que, al final de su mandato, sintetizó en sus propuestas de reformas constitucionales conocidas como el Plan C. Dos son un buen ejemplo, para mostrar el camino elegido, la primera:

Regeneración de las instituciones, en los que se desarrollan: el establecimiento de una clara separación entre el trabajo de los tribunales y jueces y el poder corruptor de capitales, grupos de interés y organizaciones delictivas e incorporar la perspectiva de género en la generalidad de los procedimientos judiciales; reducir los poderes excesivos del INE y el TEPJF sobre los PPN y disminuir en forma significativa el altísimo costo del aparato burocrático; además, propone trabajar en la consolidación de Petróleos Mexicanos y de la Comisión Federal de Electricidad.

Y la cuarta: “Bienestar y justicia social, temática en la cual morena puntualiza que para el periodo 2024-2030 continuarán los programas sociales en su totalidad, buscando incrementar los montos de las pensiones, las becas y los apoyos correspondientes” (INE, 2024, 30).

Ambas se incluyen en varias de las reformas aprobadas o en proceso de aprobación en el Poder Legislativo, a saber: la reforma al Poder Judicial, la reforma energética, la reforma que desaparece a los organismos autónomos como el INAI, etcétera. Por supuesto, la política estrella del sexenio, brindar apoyos económicos directos a las personas de la tercera edad, beca universal a los niños de educación básica, a jóvenes sembrando el futuro, a estudiantes de nivel bachillerato (Obrador, 2020). Sobre este tipo de apoyos siempre hubo una fuerte polémica, el mismo Andrés Manuel los criticaba por el uso clientelar que se hacía de ellos. En estas elecciones, la coalición Fuerza y Corazón por México trató por todos los medios de demostrar que las becas no eran otorgadas por Morena, que provenían de fondos públicos y por el otro lado, recalaban que ellos continuarían con la entrega de esos recursos. La percepción de muchos ciudadanos era que recibían apoyo directo del presidente o de los gobiernos encabezados por Morena.

Las propuestas centrales durante el sexenio de Obrador se justificaron con dos premisas: la lucha contra la corrupción y primero los pobres. Para posicionarlas se emprendió una campaña de medios que cubría todos los ámbitos de la comunicación política; sin embargo, el lugar privilegiado desde el que se establecía la agenda del día, se impulsaban los proyectos gubernamentales y se denostaba a los opositores, ya fueran políticos, comunidades, organizaciones sociales o la comunidad científica eran las conferencias de prensa llamada *La Mañanera*. Obrador, cuando fue jefe de Gobierno ya había utilizado eficazmente ese

medio de comunicación directa. Ahí era el lugar para hacer permanentemente campaña política y daba la ocasión para calificar a los otros, los que estaban en contra de su proyecto, como defensores de los privilegios, de la corrupción, de estar en contra de los intereses del pueblo y además los señalaba para que los pudieran identificar, incluso en ocasiones dando datos personales de activistas o periodistas, todo estaba justificado porque estaban en contra de “nosotros el pueblo”, lo que marcaba una sociedad identificada con el pueblo y los otros. De un lado estaba el pueblo y del otro, los enemigos del presidente y del pueblo mismo. Esta manera de gobernar fue como seguir el manual del populismo, tal como lo describe Zizek:

El populismo no es un movimiento político específico, sino lo político en estado puro, la “inflexión” del espacio social que puede a todo el contenido político. Sus elementos son puramente formales, “trascendentales”, no ónticos, el populismo surge como una serie de exigencias “democráticas” particulares (mayores coberturas sociales, mejores servicios de salud, bajadas de impuestos, oposición a la guerra, etcétera) se encadenan con una serie de equivalencias y de ese encadenamiento surge el “pueblo” como sujeto político universal. Lo que caracteriza al populismo no es el contenido óntico de esas exigencias sino el mero hecho formal de que, en virtud de su encadenamiento, surja “el pueblo” como sujeto político y todas las luchas y los antagonismos particulares aparezcan como partes de una lucha antagonista global entre “nosotros” (el pueblo) y “ellos” (Zizek, 2018, 284-285).

Todo esto se promovió con argumentos genéricos, sin presentar prueba alguna de las acusaciones que se hacían hacia personas o instituciones. Tampoco se mostraban con claridad los beneficios de las reformas o propuestas. Un ejemplo claro, la Megafarmacia del Bienestar, que tendría todos los medicamentos del mundo para que fueran distribuidos a donde se necesitaran, con lo que acabaría con la corrupción de las compras de medicamentos y resolvería la distribución. En una nota de *La Jornada*, se informa que el presidente, en la noche del lunes 31 de julio, se le ocurrió esa solución y el martes primero de agosto la propuso en *La mañanera*. El 29 de diciembre la inauguró (Urrutia y Olivares, 2023). En cuatro meses se puso en operación un mecanismo de compra de medicamentos, sin planeación, sin recursos específicos y se construyó una enorme bodega, que hasta la fecha no ha dado resultados tangibles. Este es un ejemplo de la manera en que el presidente buscaba complacer a sus seguidores, con ocurrencias.

El asunto de mayor envergadura y que sí fue planeado con tiempo, fue la llamada Reforma del Poder Judicial de la Federación, el presidente llegó a la conclusión de que

había dos obstáculos para llevar a cabo la transformación del país, las minorías políticas y el Poder Judicial de la Federación, en concreto la Suprema Corte de Justicia. En abril de 2022 presentó una iniciativa de reforma constitucional, en la que planteaba crear una nueva institución en lugar del INE, el Instituto Nacional de Elecciones y Consultas, disminuir el financiamiento de los partidos políticos, desaparecer los institutos electorales y con ello, ahorrar en el costo de lo político. Este fue llamado el plan A, que fracasó porque en la Cámara de Diputados no alcanzaron la mayoría calificada, 269 votos a favor, 225 en contra (Yáñez, 2023).

Ante este fracaso, hubo un segundo intento, llamado el Plan B, que se presentó el 29 de noviembre de 2022, en el cual se intentaban cambiar las siguientes leyes secundarias:

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (Ley Gipe).

Ley Federal de Consulta Popular.

Ley General de Partidos Políticos.

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Ley General en Materia de Delitos Electorales.

Ley General de Comunicación Social.

Lo interesante de este plan es que no se requería mayoría calificada, y así se libraba el obstáculo del Congreso; fueron aprobadas el 9 de diciembre de 2022 en la Cámara de Diputados y el 23 de febrero de 2023 por el Senado de la República. Sin embargo, ante las múltiples denuncias de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia sentenció el nueve de mayo de ese año que efectivamente había claras violaciones constitucionales durante el proceso legislativo (Yáñez, 2023).

Ante este panorama, el 27 de mayo de 2023, Andrés Manuel López Obrador presentó el Plan C, que consistía en ganar la presidencia y la mayoría calificada en ambas cámaras, para que sus iniciativas no enfrentaran obstáculos ni de los legisladores ni de la Suprema Corte de Justicia. Sus propuestas para transformar el Poder Judicial son básicamente la desaparición del tercer poder de la república, pues no tienen derecho a revisar lo legislado por las cámaras legislativas y propone que los jueces sean votados, atropellando los derechos de miles de trabajadores del Poder Judicial, con un costo altísimo y con claras deficiencias en su planteamiento. Con ello, se fortalece la figura del Poder Ejecutivo, aunque un efecto secundario, es que los grupos morenistas tienen como líder al expresidente, lo que continuamente crea desacuerdos con lo que la presidencia propone. Cabe agregar, que la implementación de la reforma ha sido atropellada, con múltiples fallas y tendrá un costo que rebasa los 8,000,000,000 de pesos.

Las reformas que han tenido que pasar por el Congreso han sido aprobadas por ambas cámaras, de manera expedita, sin oír a quienes se oponían a estas reformas y argumentando que la mayoría se las otorgó el pueblo en las elecciones del dos de junio, en las que no quedó claro el procedimiento por el cual obtuvieron mayoría calificada en la Cámara de Diputados y mediante el convencimiento o coacción, no se sabe a ciencia cierta, también en la Cámara de Senadores. Por lo que les es posible modificar la Constitución sin ninguna restricción y cuando hay observaciones de la Suprema Corte de Justicia, las han ignorado. De tal suerte que han prácticamente desaparecido al tercer poder de la república, el Poder Judicial de la Federación.

Otro teórico que ha estudiado recientemente el populismo, es Pierre Rossanvallon, quien aclara que el populismo puede ser una estrategia política apoyada por gobiernos de derecha o de izquierda, quizá leyendo entrelíneas, se podría decir que no es una forma de hacer política con una ideología; sino más bien, acciones de gobierno, que se están empleando en el mundo contemporáneo, tanto por aquellos que son caracterizados como de izquierda como los de derecha y podemos citar a Jair Bolsonaro, Javier Milei, Hugo Chávez, Lula Da Silva o Donald Trump. Unos más y otros menos recurren a la idea de la democracia directa, referéndum o votaciones a mano alzada, la polarización de la sociedad en la que hay un grupo de élite, una oligarquía o casta dorada que está enfrentada al gobierno del pueblo y el llamado a la acción popular, a todos esos mecanismos de control político recurrió Andrés Manuel López Obrador. En síntesis, dice Rossanvallon:

La teoría populista de la democracia se apoya, por su lado, en tres elementos: la preferencia otorgada a la democracia directa (ilustrada por la sacralización del referéndum); una visión polarizada e hiperelectoralista de la soberanía del pueblo que rechaza a los cuerpos intermedios y se propone domesticar a las instituciones de carácter no electoral (como los tribunales constitucionales y las autoridades independientes); una aprehensión de la voluntad general en cuanto susceptible de expresarse de manera espontánea (Rossanvallon, 2020, 15).

Quizá valdría la pena preguntarse ¿cómo es que el presidente logró mantener una aceptación tan alta durante todo su sexenio? La casa encuestadora Mitofsky, en su última medición, consideró que durante el sexenio mantuvo una aceptación de 58.9% y su último mes de 61.3%, comparado con los tres sexenios anteriores se puede decir que mantuvo prácticamente la misma aprobación que tuvo cuando llegó que cuando terminó; sin embargo, es necesario acotar que Vicente Fox y Calderón no estuvie-

ron muy lejos de esa aprobación, 59 y 53 respectivamente, Enrique Peña fue el que terminó con únicamente 24 puntos (Mitofsky, 2024). Algunas encuestas más cercanas al gobierno establecen que la evaluación positiva de AMLO es hasta de 80%, lo cual era también una estrategia de comunicación, para presentarlo como el presidente más popular de todos los tiempos.

Cuando llegó López Obrador a la presidencia se le reconocía como un líder distinto de la clase política tradicional, forjado en la lucha política, tanto a niveles local, estatal, como nacional; con un buen desempeño como jefe de Gobierno de la Ciudad de México, con una narrativa de víctima: primero por un intento de desafuero y luego de un gran fraude en las elecciones de 2006. A esto habría que sumar la desastrosa gestión de Enrique Peña Nieto; gobierno al que se le señaló de corrupto, frívolo y que en los primeros años de su gobierno ocurrió la desaparición de los 43 normalistas, que no pudo ser esclarecida. Ante ese panorama, Obrador se presentaba como el líder que salvaría al país de la corrupción, que era antineoliberal, honesto, que había recorrido el país de principio a fin, con una buena comunicación con el pueblo, al que conocía por sus recorridos y con el que mantenía una empatía por su modo sencillo y humilde de comportarse. Asimismo, prometió esclarecer lo ocurrido con los normalistas de Ayotzinapa, recuperar la soberanía nacional en materia energética, y desmilitarizar el país y separar el poder económico del político, entre otras tantas promesas. Un buen retrato de él, lo hace Jesús Silva-Herzog:

En el horizonte mexicano, supone la aparición de un liderazgo radicalmente distinto al mismo tiempo auténtico e indómito, profundo y desbocado. Es el primer líder social que ocupa la presidencia de México. Un hombre de instinto, terco, perceptivo, audaz, imaginativo, misteriosamente elocuente. Ahí puede arraigar la intensidad de la devoción y el temor que provoca. El político más raro y también el más talentoso que ha conocido México en muchas décadas (Silva-Herzog, 2021, 142).

Silva Herzog califica a Andrés Manuel López Obrador como líder social; yo considero que no es así, su carrera política siempre ha estado ligada a la obtención de alguna forma de poder, pero nunca ha encabezado una protesta vecinal, de grupo social o relacionada con los grupos vulnerables, casi siempre las movilizaciones que ha encabezado estuvieron ligadas a la obtención de algún tipo de posición política, y desde una posición partidista. Se dice que su carrera inició ligada al PRI en Tabasco y que fue ahí en donde tuvo vínculos con pueblos indígenas, pero no se ha documentado que haya encabezado alguna lucha para favorecerlos. Más tarde, en 1988, se unirá al Frente De-

mocrático Nacional, que lo postuló para gobernador del Estado de Tabasco, momento en que alegó que hubo fraude electoral y fue la plataforma para proyectarse a nivel nacional; en 1991, en el marco de las lecciones intermedias, acusó que hubo fraude electoral en algunos municipios de Tabasco y encabezó el llamado Éxodo por la Democracia, una marcha desde Villahermosa hasta la Ciudad de México, donde logró algunas soluciones a favor del PRD (*El horizonte*, 2020). En 1996 es nombrado presidente del PRD, partido con el que años más tarde se postularía para la Jefatura de Gobierno del entonces Distrito Federal, elección que ganó a pesar de no tener acreditada cabalmente la residencia en la Ciudad de México. En los años de 2004 y 2005 fue todo el proceso del desafuero, que a pesar de que evidentemente, el jefe de gobierno sí había desacatado una orden del Poder Judicial, el proceso se vio como una maniobra del presidente Vicente Fox, para imposibilitar su candidatura a la presidencia en 2006. Entonces Andrés Manuel se percibió como una víctima, lo que propició que grandes sectores de todas las clases sociales lo apoyaran para invalidar el proceso de desafuero y a él se le vio como un dirigente de izquierda que luchaba contra la derecha representada por el gobierno panista (Ortega, 2022).

Efectivamente, en 2006 se presentó como candidato del PRD a la presidencia y después de unos comicios competidos en los que hubo intervención del Poder Ejecutivo y de diversos poderes fácticos, el Instituto Federal Electoral declaró ganador a Felipe Calderón Hinojosa, motivo por el cual AMLO se declaró en resistencia haciendo un plantón en la Avenida Reforma y autonombrándose presidente legítimo. Después se presentó a las elecciones de 2012, donde perdió contra Enrique Peña Nieto y fue hasta el año de 2018, que fue electo presidente de México. Sí es posible afirmar que desde el año 2000 hasta 2018 fue un gran opositor, señalando los errores de los gobiernos federales; se ubicó en la opinión pública la idea de que él tenía las soluciones para acabar con los males que aquejaban al país. Él mismo se percibía como un rayo de esperanza (Krauze, 2006).

Con este soporte inicial, el entonces presidente construyó desde su llegada a la presidencia una fuerte estructura propagandística, cuyo eje central fue *La mañanera*, espacio desde el cual dictaba la agenda de los temas que debían discutirse a lo largo del día, tal como lo había hecho como jefe de gobierno. Desde ese espacio atacaba a los opositores, descalificaba a los medios de comunicación y, sobre todo, los acontecimientos negativos que ocurrían en el país siempre eran calificados como una estrategia de la derecha para perjudicar a su gobierno, de hecho, ese tipo de posicionamiento es muy utilizado por los gobiernos populistas, un caso muy similar es el de Donald Trump (Finkelstein, 2019).

Los gastos en publicidad oficial se redujeron drásticamente, desde 12,202.99 millones gastados en el último año de Enrique Peña Nieto, hasta 2,559.83 en 2023, lo que reforzaba la idea de que el gobierno obradorista sería austero en este sentido; pero llaman la atención tres asuntos: el primero, que los cinco medios de comunicación que más recibieron dinero por publicidad oficial, fueron: *La Jornada*, Televisa, Medios masivos mexicanos (varios periódicos), TV Azteca y la B Grande. Evidentemente el periódico *La Jornada* se volvió el principal medio por el cual el gobierno publicitó sus obras y el diario se convirtió prácticamente en un vocero del gobierno. Lo segundo, es que se siguió gastando dinero en los medios tradicionales como Televisa y TV Azteca que, por otra parte, eran medios a los que el presidente atacaba constantemente; me parece que era una manera de tener un oponente que le servía de *sparring* para mantener la confrontación, sin que su interés fuera eliminarlos (Artículo 19, 2024). Y tercero, quizá lo más importante de la estrategia, el uso de los medios digitales. Obrador tenía muy claro que los medios digitales habían sido muy importantes en su triunfo electoral de 2018, las llamaba “las benditas redes sociales”.

La mañanera era transmitida por canales oficiales y por varios medios digitales, cuyos reporteros eran invitados a la conferencia de prensa matutina, quienes hacían preguntas a modo que el presidente pudiera plantear sus dichos. Ellos hacían mensajes en las diversas plataformas que manejaban y hacían diversos mensajes en Instagram, Facebook, X, Tiktok, etcétera, con encabezados como “El presidente dio una paliza a” o “El presidente calló a” y muchos mensajes parecidos, incluso cuando el mandatario había titubeado o no había contestado adecuadamente, volvían el mensaje como positivo a la causa presidencial. El efecto era una corriente de opinión a favor de lo declarado por el presidente o un linchamiento digital a los opositores señalados en ese evento diario.

Esos medios recibieron financiamiento directo del Gobierno Federal, de diversas dependencias federales y a través de gobiernos estatales, municipales y del partido Morena. Es importante señalar que, la estrategia de comunicación política estaba mejor articulada que cuando se utilizaban las granjas de bots, que simplemente creaban *spam* para contrarrestar o fomentar cierta conversación, ahora se trata de grupos de personas que articulan respuestas con mayor contenido y logran establecer una idea en el imaginario de quienes participan en las redes; dos ejemplos, las descalificaciones a la presidenta de la Suprema Corte de Justicia o que los periodistas que no le gustan al régimen son identificados como “chayoteros”; término tergiversado, pues ese nombre se les daba a los periodistas que recibían dinero de los políticos, y ahora se usa en contra de quienes critican al régimen. En las redes se libra

una confrontación, que no tiene por objetivo convencer a los opositores, sino a toda esa gente que lee, observa y se toma partido, aunque casi nunca crea contenido, recibe lo que crean otros y lo repite o participa muchas veces de manera muy agresiva.

La articulación de todo este discurso fue la retórica del inicio de un nuevo tiempo, la inauguración de una nueva época en la historia de México, La Cuarta transformación. Después de una lectura simplista de la historia de México, en la que reconocía tres grandes transformaciones antes de la suya, la independencia, la reforma y la revolución mexicana, planteó la existencia de un nuevo México, fundamentalmente antineoliberal (Silva-Herzog, 2021, 150). ¿En qué consiste la Cuarta Transformación? Andrés Manuel López Obrador la definió en su segundo informe de gobierno, con 21 puntos:

Se respeta la Constitución.
Hay legalidad y democracia.
Se garantizan las libertades y el derecho a disentir.
Hay transparencia plena y derecho a la información.
No se censura a nadie.
No se violan los derechos humanos.
No se reprime al pueblo.
No se organizan fraudes electorales desde el poder federal.
El gobierno ya no representa a una minoría, sino a todos los mexicanos de todas las clases, culturas y creencias.
Se gobierna con austeridad.
Se gobierna también con autoridad moral.
No se tolera la corrupción ni se permite la impunidad.
En la práctica no hay fueros ni privilegios.
Se atiende a todos, se respeta a todos, pero se le da preferencia a los pobres.
Se protege la naturaleza.
Se auspicia la igualdad de género.
Se repudia la discriminación, el racismo y el clasismo.
Se fortalecen valores morales, culturales y espirituales.
Se cuida y se promueve el patrimonio cultural e histórico de México.
México, nuestro gran país, es una nación libre y soberana, respetada y respetable para el resto del mundo.
Se lucha por la paz y nos encaminamos a vivir en una república justa, igualitaria, libre, democrática, soberana y fraterna.

Los 21 puntos son impecables, pues propone una serie de principios transversales, en los que principalmente se promueve una sociedad tolerante, democrática, basada en la inclusión, se refrenda el respeto primordialmente a la Constitución; a los valores culturales, históricos; se promete acabar con la impunidad, la corrupción y los pri-

vilegios, se entiende que los ilegales; derecho a la información y a la libertad de expresión, sin actos de censura; se atiende a todos pero con preferencia por los pobres: Todo esto es propuesto porque dice el presidente, “se tiene una autoridad moral que respalda las acciones de gobierno”.

En la *Guía ética para la transformación en México*, presentada el 26 de noviembre de ese año, se explica el sustento “filosófico” de la transformación, la guía fue anunciada como un mecanismo para la reflexión colectiva. Sus autores, “El periodista Enrique Galván Ochoa, el escritor Pedro Miguel, el abogado y político José Agustín Ortiz Pinchetti, el vocero de la Presidencia Jesús Ramírez Cuevas, la filósofa Margarita Valdés González Salas y la productora de Argos Comunicación Verónica Velasco Aranda fueron los hacedores del texto, ...” (Vertiz, 2020). La guía aspira a ser una guía ética para todo el pueblo mexicano, en todos los ámbitos, desde la pareja hasta la comunidad internacional, acusa en su introducción, que el abandono de estos principios conduce a la desintegración de la sociedad. En sus propias palabras:

El comportamiento apegado a normas éticas es indispensable para vivir en armonía con nuestra conciencia y para el bienestar y buen funcionamiento de las parejas, las familias y las amistades, las vecindades y multifamiliares, los barrios, las ciudades, los ejidos, las comunidades, las organizaciones civiles, las empresas, las instituciones, los países y hasta la comunidad internacional. En cambio, el abandono de tales normas conduce más temprano que tarde a las conductas antisociales, al desprecio a la ley, a la destrucción de la paz y a la desintegración en todos los niveles de la sociedad (Gobierno de México, 2020, 8).

La guía plantea que el origen de los males es la imposición del modelo neoliberal que desde los años ochenta del siglo pasado había corrompido la ética del pueblo mexicano, tal parece que en tiempos de la hegemonía priista sí hubiera habido un comportamiento ético. Menciona que el pragmatismo y la competitividad, la rentabilidad y el éxito personal se contraponían a la fraternidad y los intereses colectivos. Por lo que propone dejar atrás el neoliberalismo y conducirse por principios morales (Gobierno de México, 2020, 9):

La Cuarta Transformación de la Vida Pública Nacional se ha propuesto erradicar la corrupción, construir un Estado de bienestar y de derecho y heredar un país libre, democrático y soberano, en el que la política se oriente por el principio del servicio a los demás y en el que el desarrollo no deje fuera a nadie. Para cumplir tales propósitos es obligado impulsar una revolución de las conciencias, esto es, construir una nueva ética humanista y solidaria

que conduzca a la recuperación de valores tradicionales mexicanos y universales y de nuestra grandeza nacional (Gobierno de México, 2020, 10).

La narrativa de la Cuarta Transformación se repitió hasta el cansancio, son esencialmente generalidades que apelan a las pasiones; son frases y palabras que crean una división entre nosotros los oprimidos y los otros, los ricos, los fífis, los conservadores. Todo sin un plan específico para realizar sus propósitos, por ejemplo, el aniquilamiento del neoliberalismo: el presidente en su toma de posesión indicó que esa etapa de la historia de México ya se había acabado; un año más tarde, el 21 de marzo de 2019, emitió un decreto con el cual eliminaba el neoliberalismo (López, 2019). Mucha crítica recibió su decreto, pero quizá la más importante es que en realidad no hizo nada por eliminar las grandes políticas neoliberales, por ejemplo, se empeñó en que se ratificara el Tratado de Libre Comercio, incluso felicitó a los negociadores. En suma, la mayor parte de las propuestas de los 21 puntos señalados antes, o no los cumplió o sus acciones contradijeron sus propuestas, se trató en todo momento de un discurso político que le permitió convencer a muchos de las bondades de establecer un nuevo régimen.

Esta estrategia de comunicación, sumada a los apoyos sociales, que sirvieron para crear redes clientelares, que lo mismo eran llevados a las diversas concentraciones políticas de los diversos gobernantes; así como como informes de gobierno, apoyos a personajes o presión a personas o instituciones como también para presionar para que la gente fuera a votar en los diversos momentos que así se necesitaba. Ejemplos: el cerco que por meses mantuvieron frente a la sede de la Suprema Corte de Justicia, la asistencia a los informes de gobierno o al festejo de la llegada de Obrador al poder, o les pedían que enviaran por redes sociales mensajes que los operadores de Morena o los siervos de la nación les pedían, para ser considerados en los padrones de beneficiarios.

Todos estos medios fueron usados no para indicar que los programas de gobierno estaban funcionando, más bien se trató por todos los medios de magnificar la figura de Andrés Manuel López Obrador; parecía que los programas sociales salían del bolsillo del presidente, que constantemente hacía alusión a su preocupación por los pobres, a quienes les ofrecía no sólo dinero y recursos, sino también una reivindicación social, por primera vez ellos eran el objeto central de la política y no los millonarios corruptos, que siempre los habían explotado. Todo esto sin cambiar un ápice las condiciones propias del capitalismo, de hecho, durante su sexenio los hombres más ricos del país aumentaron considerablemente sus fortunas. En

otro trabajo valdría analizar todo el conjunto de estrategias simbólicas utilizadas por el obradorismo, para engrandecer la figura de Andrés Manuel López Obrador, habría que empezar por el corrido que le hicieron los Tigres del Norte en 2018, durante la campaña (YouTube, 2018).

Los resultados son interesantes, pues en todas las clases sociales hay defensores de Andrés Manuel: intelectuales que durante mucho tiempo se opusieron a la concentración del poder, a la militarización o que defendieron la causa de los 43 normalistas desaparecidos, hoy día están a favor de todo lo que ha propuesto el presidente; los diputados le cantan las mañanitas en el Congreso el día de su cumpleaños, la nueva legislatura que entró en funciones en octubre empezó la sesión con la consigna “Es un honor estar con Obrador”, la cual también fue coreada en la toma de posesión de Claudia Sheinbaum.

En el grito de independencia de 2024, mucha gente compró peluches, camisetas y demás suvenires con su figura. Hay una devoción popular, alimentada también por los comerciantes ambulantes, que en todo acto político de Morena o del presidente, venden todo tipo de materiales de recuerdo, como ocurre en los conciertos masivos. AMLO es una figura pública con muchos seguidores y con multitud de porristas organizados por Morena. Incluso en Semana Santa se vendió incienso de San Amlito, incluía una oración, que resume esa devoción popular, que a la letra dice los siguiente:

San AMLITO: No nos dejes tan solitos

San Andrés: Reelígete otra vez

San Manuel: tu pueblo te ama, no te separes de él

San Peje: Cuida que la gente en las urnas no se apendeje

San Obrador: Protégenos de los ladrones corruptos, señor

Señor López: Elimina a los vende patrias oligarcas torpes

AMLO Querido: Te seguiremos amando aún cuando ya te hayas ido

“Te brindamos señor esta humilde alabanza porque el pueblo se cansa de tanta pinche transa” (Proceso/Redacción, 2024).

Ante este poder del “nosotros pueblo”, la oposición no pudo construir un discurso alternativo para competir en las elecciones de 2024, incluso me atrevería a decir que el presidente eligió a la candidata de la alianza opositora, Xóchitl Gálvez; asunto que en algún otro momento trataré. La sucesión presidencial fue un asunto que Obrador planeó con mucha anticipación, para asegurar una continuidad de su proyecto, con quien le asegurara lealtad y subordinación absoluta.

La sucesión presidencial de 2024

El cinco de julio de 2021, el presidente inició el proceso de sucesión presidencial, con ello adelantaba el proceso electoral de 2024, saltándose lo establecido en la Constitución y en las leyes electorales, que establecían que el inicio de dicho proceso sería hasta fines de 2023; fechas en las que se deberían iniciar las precampañas para elegir a los candidatos de los partidos. Sin embargo, la presidencia de López Obrador se caracterizó por mantenerse en una campaña permanente por posicionar su figura y al partido, hasta convertirlo en una marca, que no importa a quién se ponga, sus seguidores siempre elegirán la marca Morena.

Con esta apertura temprana del proceso sucesorio lograba: poner en la conversación pública la idea de que quien saliera elegido para abanderar la propuesta de Morena sería el ganador; segundo, mantenía la expectativa pública sobre las carreras políticas de los propuestos; tercero, ellos podían empezar a hacer campaña, lo que los situaba como figuras conocidas por la opinión pública; y cuarto, se le adelantaba a la oposición en el reconocimiento popular de sus candidatos. Ese día, propuso como candidatos a Claudia Sheinbaum, jefa de Gobierno de la Ciudad de México; Marcelo Ebrard, secretario de Relaciones Exteriores; Adán Augusto López, secretario de Gobernación; Ricardo Monreal, senador de la República. Más tarde se incluirían a Gerardo Fernández Noroña y Manuel Velasco, de los partidos aliados, Partido el Trabajo y Verde Ecologista. Es importante mencionar que desde 1999 el presidente saliente no había podido imponer a su sucesor en la presidencia, sobre todo por la independencia de los propios partidos, que limitaron la participación de los ejecutivos en esas nominaciones (Becerril, 2024).

El Movimiento de Regeneración Nacional se convirtió en un instrumento del presidente para llevar a cabo sus planes, el partido y el gobierno eran una sola figura, por lo que sus decisiones se acataron sin disidencias. En una declaración por demás controvertida indicó que: “Ahora sí que ya no hay tapados, yo soy el ‘destapador’ y mi ‘corcholata’ favorita va a ser la del pueblo, esa es la regla. La gente va a decidir en su momento en forma libre, democrática” (Aristegui/Redacción AN/FJC, 2022). Él da el banderazo de salida, él decide quienes van a participar y luego el pueblo mediante encuestas decidiría quién iba a ser el abanderado de Morena, con esa declaración quería decir que los tiempos en que el PRI decidía en lo oscuro se habían acabado, ahora era un proceso abierto, pero respetando la voluntad de él mismo.

Los destapados o corcholatas empezaron a realizar sus actividades con un enfoque proselitista, destacaron en la carrera por hacer eventos o coordinarse con di-

versas autoridades para aparecer como invitados Claudia Sheinbaum y Marcelo Ebrard. La entonces jefa de gobierno destacó por su activismo y grandes gastos. En 2022, con motivo de su informe de gobierno, se realizó un evento en el Auditorio Nacional, pero también se hicieron actos similares en las 16 alcaldías, con un gasto que fue exigido vía transparencia de 1,799,420.42 pesos (Hernández, 2023). Ese fue el inicio de múltiples giras de trabajo, en casi todos los estados del país en donde decía que iba a informar sobre sus logros en el gobierno de la Ciudad de México, claro, todos los costos eran absorbidos por las entidades que la recibían.

De pronto Sheinbaum aparecía frecuentemente en *La Mañanera*, estaba en eventos culturales, o apoyando a determinados gobernadores, o la llegada de un morenista a la gubernatura de algún estado y por otra parte, el presidente le correspondía con cierta preferencia con respecto a los otros candidatos, con los que tuvo roces importantes y las redes sociales los acusaban de traidores, tal fue el caso de Monreal, en una nota periodística se reproduce el video en el que Obrador acusa a Monreal por ambición personal; se unió a los conservadores (N+, 2021) y Ebrard también fue señalado. Las movilizaciones políticas de los cinco aspirantes morenistas estuvieron acompañadas de miles de espectaculares y de bardas pintadas apoyando a cada una de las corcholatas, nadie pudo dar cuenta de dónde salieron los recursos, algún momento preguntaron a Claudia por el dinero usado para esas “no campañas”, pues todavía no era tiempo para hacerlas, respondió que el pueblo las hacía para apoyarlas.

Finalmente, el seis de septiembre se rebelaron los datos sobre las encuestas realizadas por el partido para determinar quién sería el coordinador de los comités de Defensa de la 4a. Transformación, como todavía formalmente no podían ser nombrados candidatos a la república, se les daba este nombramiento para que coordinaran a los comités por todo el país promoviendo la Cuarta Transformación (Unidad de las izquierdas, 2024). Al día siguiente, el presidente en un acto protocolario en el restaurante *El Mayor*, entregó a Claudia el bastón de mando, con lo cual quedaba reconocida como nueva líder de la Cuarta Transformación (Zepeda, 2024, 133-134). A pesar de que formalmente no se podía decir que Claudia Sheinbaum era la candidata, sí son importantes las declaraciones de ambos personajes en esa noche: por un lado, Claudia dijo, levantando el bastón de mando: “Desde aquí les digo: jamás voy a mentir, jamás voy a robar y jamás voy a traicionar al pueblo de México” (Zepeda, 2024, 134). No agregó una sola palabra propia, repitió en primera persona lo que Obrador había dicho en su campaña de 2018 y lo que seguía diciendo durante su mandato.

Por su parte, Obrador también jugando con la idea de que todavía no había una candidata, pero dejando en claro que ella era su sucesora comentó lo siguiente: “Estoy sereno y contento porque Claudia Sheinbaum, quien me ha sustituido en la dirección del movimiento de transformación, representa una auténtica garantía de que tendremos un porvenir de más justicia y más honestidad en nuestro México lindo y querido” (Zepeda, 2024, 133-134). Después de este ungimiento, Marcelo Ebrard se inconformó y declaró que el suelo no había estado parejo, que los gastos de Claudia excedían con mucho lo declarado y amenazó con una ruptura, fueron las artes de convencimiento del presidente las que calmaron los ánimos y Ebrard se subordinó e incluso está en el gabinete de Sheinbaum como secretario de Economía (Zepeda, 2024, 133-134). Los otros candidatos de Morena recibieron su premio, Monreal es el coordinador del grupo parlamentario de Morena en la Cámara de Diputados; Gerardo Fernández Noroña, presidente del Senado y Adán Augusto López, senador y operador político de la bancada de Morena.

El nombramiento formal de Sheinbaum como candidata de Morena se hizo el 21 de enero de 2024, la presentación que hizo Alfonso Durazo, presidente del Comité Ejecutivo Nacional de Morena, fue sintomática de la lealtad del partido con Andrés Manuel, pues destacó la trayectoria del líder moral de Morena, su trayectoria política, y de Claudia únicamente mencionó su trayectoria en los movimientos estudiantiles, su formación académica y su vínculo con el presidente durante su gestión como jefe de gobierno. De Claudia no se recogió declaración alguna, aunque sí recalcó Durazo: “Expresamos nuestro respaldo, sin fisura alguna, con la causa y el movimiento de transformación nacional que ahora encabeza Claudia Sheinbaum”, en busca de dirigir la segunda etapa de la transformación. Con su liderazgo, recalcó, “no habrá retroceso” alguno (Saldierna, 2024). En suma, la encomienda del partido era la continuidad, no podría haber desviación alguna.

Las campañas políticas casi siempre son un momento para relacionar al candidato con la población de cada uno de los lugares que visitan, con una costumbre de abrir las propuestas para ganar electores en los sectores de la ciudadanía que no están tan convencidos de que esa política sea la mejor para el país. En este caso se apeló fundamentalmente a la base del partido de Morena. En la mayoría de los actos proselitistas se recurrió a llevar contingentes de Morena a los mítines, apoyados con transporte y comida.

En los “Diálogos por la Transformación” del tres de diciembre, Claudia Sheinbaum planteó un gobierno de diálogo y “extendió la mano a académicos, organizaciones civiles y empresarios. Ofreció un ‘diálogo circular’. El segundo piso de la transformación sería de apertura; no de cerrazón”. (Pérez, 2024). Aparentemente, la candidata

estaba ofreciendo un modo distinto de gobernar, pues hasta ese momento el presidente se había mantenido en pugna constante con esos sectores a los que ahora llamaba a conversar. Sin embargo, el cinco de febrero de 2024, Andrés Manuel López Obrador presentó las 20 reformas constitucionales, denominadas Plan C, con las que marcaba una agenda para la siguiente legislatura y para la futura presidenta. Los cálculos de Obrador consistían en ganar la mayoría en las dos cámaras, la presidencia de la república y las gubernaturas de los estados y la Ciudad de México, con ello podría discutir sus reformas con la legislatura vigente para ahorrar tiempo y tan pronto llegara a la siguiente se aprobarían, pues no tendrían una oposición con suficientes representantes para que le rechazaran sus reformas. De hecho, calculaba que las más importantes se aprobarán entre septiembre y octubre, momento en que él concluiría su mandato.

Las reformas estuvieron planteadas para quitar los controles políticos que los tres poderes de la unión tenían indicados en la Constitución, para ello era necesario desarticular al Poder Judicial y su atribución de garantizar que las leyes cumplan con los preceptos constitucionales y responder por mantener la existencia de la estructura constitucional. En la práctica significaba la anulación de uno de los poderes, en donde el Legislativo se convierte en la autoridad suprema del sistema político mexicano; desde la perspectiva populista de Obrador, esto significaba que el Congreso estaría dominado por la mayoría de su partido, que por lo demás no es una organización con vida partidaria, pues las directrices las dicta directamente el líder moral del movimiento. Las pruebas: los mecanismos de elección de sus candidatos al interior del partido; el silencio o el ataque a los disidentes o la aprobación de las iniciativas del presidente, en varios campos, sin cambiarles una coma.

La misma Claudia Sheinbaum en su cierre de campaña empezó por recordar que desde 2818 se cambió la manera de hacer política en México, que se empezó a gobernar con honestidad y separando al poder económico del político, se gobierna desde entonces con enfoque humanista. Asimismo, hizo una breve reseña de su campaña electoral de 90 días, en que “recorrió las 31 entidades y la Ciudad de México en al menos cinco ocasiones y recorrió 110 mil kilómetros con visitas a diversos grupos, entre ellos, las personas adultas mayores, juventudes, mujeres y hombres, reuniendo en asambleas multitudinarias por todo el país a más de 3 millones de personas” (Galicia, 2024). Todos estos recorridos no agregaron nada a las propuestas ya realizadas por López Obrador; Claudia prometió dar continuidad.

El día en que tomó posesión, el uno de octubre de 2024, su discurso empezó rememorando el proceso de

desafuero de que fue objeto André Manuel López Obrador, lo llenó de elogios y le dio las gracias por todo lo que había hecho por México:

Hoy lo decimos con certeza y sin temor a equivocarnos: la historia y el pueblo lo ha juzgado; Andrés Manuel López Obrador, uno de los grandes, el dirigente político y luchador social más importante de la historia moderna, el presidente más querido, sólo comparable con Lázaro Cárdenas, el que inició y termina su mandato con más amor de su pueblo. Y para millones, aunque a él no le gusta que se lo digan, el mejor presidente de México, el que inició la revolución pacífica de la Cuarta Transformación de la vida pública de México (Gobierno de México, 2024).

Estos ejemplos me sirven para demostrar que efectivamente Claudia decidió no contravenir, cambiar, modificar, alterar o ajustar las propuestas hechas por Obrador en su llamado Plan C. Incluso en la más controvertida de las reformas que propuso, la reforma al Poder Judicial de la Federación y la desaparición de los organismos autónomos, en el que diversas entidades nacionales y extranjeras le han advertido sobre la incertidumbre sobre el Estado de derecho en país, el peligro de que las inversiones no lleguen, sobre la vulneración de los derechos humanos, sobre el altísimo costo de las elecciones de jueces, ministros y magistrados, de la labor titánica que significaría llevar a cabo la elección y sobre la imposibilidad de evitar que el crimen organizado ponga jueces a modo. Al respecto mencionó en esa misma toma de posesión que:

Queremos que se termine la corrupción en el Poder Judicial, es un proceso en donde habrá una convocatoria única, un comité de selección de candidatas y candidatos para garantizar que cumplan los requisitos. ¿Y quién decidirá? Será la gente, será el pueblo. ¿Cómo va a ser autoritaria una decisión que en esencia es democrática y permite que el pueblo decida? Estoy segura que, en unos años, todas y todos estaremos convencidos que esta reforma es lo mejor. Aprovecho para decirles a las y los trabajadores del Poder Judicial que sus derechos y salarios están totalmente salvaguardados (Gobierno de México, 2024).

La reforma al Poder Judicial es un galimatías, que se hizo sin un diagnóstico, como lo reconoció la representación mexicana ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, no resuelve la “corrupción judicial”, provocará un vacío en el Poder judicial de enormes dimensiones al incorporar a gente sin experiencia en cargos que tienen una alta responsabilidad y la organización de las elecciones es un rompecabezas sin una guía para hacerlo, además de los costos, el Instituto Nacional Electoral ha

calcurado 13,200 millones de pesos; vulnera los derechos laborales de los trabajadores del Poder Judicial y elimina de un plumazo la carrera de éste.

La reforma se presentó y se aprobó de manera exprés en ambas cámaras y se aprobó en casi todos los estados de la federación al día siguiente, prácticamente sin discusión. Los operadores de Morena, tanto en el Senado como en la cámara de Diputados, impusieron su mayoría calificada. Hubo un momento en que el ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá presentó un proyecto de sentencia, en el que analizaba con cuidado algunos de los puntos controversiales de la reforma presentada el 15 de septiembre y ofrecía una salida intermedia para que no se desestabilizara el Poder Judicial (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2024); los operadores de Morena en la redes, acusaron al ministro de ser un instrumento de la derecha y la presidenta Claudia Sheinbaum también consideró que la reforma no era negociable, consideró que la jueza que había dado entrada a un amparo estaba contraviniendo la ley, por lo que incluso la denunciarían. En suma, no se cambia en nada la ruta trazada por Andrés Manuel.

Los problemas para la gobernabilidad

El gobierno de López Obrador buscó por todos los medios que el Estado fuera el actor principal en el manejo de los asuntos políticos, desplazando a los otros miembros de la sociedad, eliminando así la posibilidad de una gobernanza, como en algún momento se planteó para llegar a una sociedad más democrática y participativa. Para una discusión respecto a las formas modernas de gobernar véase: Bertha Lerner, Ricardo Uvalle y Roberto Moreno, *Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo xxi y reflexiones sobre el México contemporáneo*. La concentración del poder en manos del Ejecutivo obliga a mantener el control de las diversas fuerzas políticas que se mueven en el espectro político, en especial a las del propio partido. Como he mencionado el expresidente lo logró, su dominio sobre el sistema político mexicano y sobre la opinión pública, le permitió establecer una política transexenal, con una presidenta, que llegó gracias al impulso que el presidente le dio en su momento; pero también se aseguró de que continuara ciegamente sus pasos. Algunos autores como Jorge Zepeda Patterson plantearon la posibilidad de que Claudia pudiera darle un sello propio a su gobierno, pero al parecer ella no quiere y no puede, por todos los amarres que el mismo Obrador impuso (Zepeda, 2024, 156-160).

La continuidad con las reformas a la Constitución; seguir invirtiendo en las grandes obras del sexenio anterior; mantener y aumentar el gasto social mediante becas y

apoyos económicos; mantener la política de abrazos y no balazos en materia de seguridad; continuar con la política de propaganda para mantener la imagen del gobierno parece un camino seguro para el segundo piso de la Cuarta Transformación. Sin embargo, los procesos políticos, económicos y sociales de un país en una época globalizada siempre son complejos y cambian por muy diversas circunstancias.

El dominio político de las cámaras del Poder Legislativo no lo tiene la presidenta, sigue en manos de Obrador o en su defecto los líderes están actuando para fortalecer sus propias posiciones políticas, como la aprobación de la reforma constitucional llamada de Supremacía Constitucional, mediante la cual han hecho inatacables las resoluciones del Poder Legislativo. Eliminando la posibilidad de que la Suprema Corte pueda analizar de forma o de fondo las modificaciones constitucionales hechas a la Constitución, en los hechos es la anulación de uno de los poderes de la Unión y la supremacía del Legislativo, incluso por encima del mismo Poder Ejecutivo.

La cruda realidad también plantea problemas que las políticas obradoristas no solucionaron; por ejemplo, la inseguridad que se está apoderando de todo el país y crea una incertidumbre importante entre inversionistas y Estados Unidos que están presionando para cambiar las políticas con respecto al narcotráfico, la migración y la revisión del TMEC. El crecimiento económico es pequeño y hay una enorme deuda tanto interna como externa, lo que dificulta continuar gastando en los apoyos económicos, propiciar el desarrollo, subsidiar las empresas del estado, Pemex, CFE, Tren Maya, Aeropuerto Felipe Ángeles y continuar el gasto para educación, salud, medio ambiente, etcétera, como lo ha mostrado la propuesta de presupuesto de 2025.

Escenarios a manera de reflexión final

Varios escenarios se presentan a la vista: el primero, la presidenta logra imponer su liderazgo y los diversos actores políticos de Morena se subordinan y apoyan todas las medidas para salvar al país del déficit fiscal, cubren adecuadamente las plazas en el Poder Judicial, los países que tienen convenios con México respetan su soberanía y no tratan de influir en los asuntos mexicanos; se resuelve el problema de la inseguridad; la oposición política sigue siendo insignificante y todo marchará hacia una continuidad en el 2030, con el tercer piso de la Cuarta Transformación.

El segundo: los liderazgos de Morena seguirán las directrices marcadas por López Obrador y la presidenta quedará relegada a un segundo plano. La implementación de las reformas se encontrará con dificultades técnicas y

presupuestales, por lo que habrá que corregir lo votado y los vacíos de poder serán cada vez más profundos.

La imposibilidad de tomar decisiones de acuerdo con las complejidades de la realidad mexicana, hará casi imposible la gobernabilidad. La retórica no será suficiente para mantener la imagen de estabilidad.

La presidenta poco a poco se tratará de deshacer de los liderazgos poco afines a su persona, intentará negociar con diversos grupos de la sociedad civil para establecer cierta gobernabilidad, lo cual podría suceder en los dos últimos años de su presidencia; pero sería en un país en crisis, que impediría la continuidad de la Cuarta Transformación.

Apartado Bibliográfico

AMLO. (2018). *100 compromisos de gobierno*. Primero de diciembre de 2018, en: <https://amlo.presidente.gob.mx/100-compromisos-de-gobierno/>

Aristegui, Redacción. *¿Por qué AMLO llama «corcholatas» a los aspirantes de Morena? Esta es la historia (contada por él)*. Redacción de Aristegui. Consultado el 02 de diciembre de 2024, en: <https://aristeginoticias.com/2308/mexico/por-que-amlo-llama-corcholatas-a-los-aspirantes-de-morena-esta-es-la-historia-contada-por-el/> 23 de agosto de 2022

Artículo 19. *Gasto en publicidad oficial durante el sexenio de AMLO*. Consultado el 02 de diciembre de 2024, en: <https://articulo19.org/gasto-en-publicidad-oficial-durante-el-sexenio-de-amlo/>

Becerril, A. “Avanza plan presidencial de encarrilar a su primer círculo en la sucesión 2024”, *Excelsior*, 29 de abril de 2023. Entrevista a Luis Carlos Ugaldo, exconsejero presidente del IFE. Consultado el 02 de diciembre de 2024, en: <https://www.excelsior.com.mx/nacional/avanza-plan-presidencial-sucesion-2024/1589381#:~:text=L%C3%B3pez%20Obrador%20los%20puso%20a%20competir%20en%20una,parte%20de%20ese%20grupo%20que%20ser%C3%A1%20insaculado%20%28Monreal%29.>

Colosio, L. D. *Luis Donald Colosio*. México, PRI. Consultado el 02 de diciembre de 2024, en: https://www.pri.org.mx/bancosecretarias/files/Archivos/Pdf/282-1-10_46_22.pdf

EH. “Éxodo por la Democracia: El origen de AMLO”. *El Horizonte. La verdad como es*. Consultado el 02 de diciembre de 2024, en <https://www.elhorizonte.mx/nacional/exodo-por-la-democracia-el-origen-de-amlo/2911559>

Finchelstein, Federico. “Trump inspires adulation in his followers. That should concern us”. En: *The Washing-*

- ton Post. Consultado el 02 de diciembre de 2024, en: <https://www.washingtonpost.com/outlook/2019/10/11/trump-inspires-adulation-his-followers-that-should-concern-us/>
- Galicia, A. (29 de mayo de 2024). “Cierra campaña Claudia Sheinbaum ante miles de simpatizantes en el Zócalo de CDMX”. MSN. Consultado el 02 de diciembre de 2024, en: <https://www.msn.com/es-mx/noticias/mexico/cierra-campa%C3%BA-claudia-sheinbaum-ante-miles-de-simpatizantes-en-el-z%C3%B3calo-de-cdmx/ar-BB1ni98x?ocid=BingNewsVerp>
- Gobierno de México. (2020). *Guía ética para la transformación de México*.
- Gobierno de México. *Megafarmacia del Bienestar inicia operaciones*. Consultado el 02 de diciembre de 2024, en: <https://www.gob.mx/issste/prensa/megafarmacia-del-bienestar-inicia-operaciones-354505>
- Gobierno de México. Versión estenográfica. *Toma de protesta de Claudia Sheinbaum como Presidenta Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos*. Presidencia de la República Blog. Consultado el 02 de diciembre de 2024, en: <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/version-estenografica-toma-de-protesta-de-claudia-sheinbaum-como-presidenta-constitucional-de-los-estados-unidos-mexicanos>
- Hernández Pérez, M. A. (17 de marzo de 2023). “Giras promocionales de Claudia Sheinbaum en 2022 costaron al menos un millón 700 mil pesos”. En 88.9 *Noticias*. Consultado el 02 de diciembre de 2024, en: <https://889noticias.mx/noticias/ciudad/giras-autopromocionales-de-claudia-sheinbaum-en-2022-costaron-al-menos-un-millon-700-mil-pesos/>
- Instituto Nacional Electoral. Consultado el 02 de diciembre de 2024, en: <https://ine.mx/actores-politicos/plataformas-electorales/>
- Instituto Nacional Electoral. Consultado el 02 de diciembre de 2024, en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/164170/CGex202402-01-ap-3-7.pdf> p. 29
- Krauze Enrique. (30 de junio de 2006). “El mesías tropical”. En *Letras Libres*. Consultado el 02 de diciembre de 2024, en: <https://letraslibres.com/revista/el-mesias-tropical/>
- López, M. G. (21 de marzo de 2019). “Adiós neoliberalismo, nace el posneoliberalismo”. *Forbes*. Consultado el 02 de diciembre de 2024, en: <https://forbes.com.mx/adios-neoliberalismo-nace-el-posneoliberalismo>
- Mitofsky. (Septiembre de 2024). *Evaluación Final del Gobierno de AMLO: Un Sexenio de popularidad estable*. Consultado el 02 de diciembre de 2024, en: <https://www.mitofsky.mx/post/evaluacion-final-gobierno-de-amlo-septiembre-2024>
- Ortega, J. (Enero de 2022). “Despejar la ecuación: el México de López Obrador y la ‘cuarta transformación’”. En *Polis*. Vol. 21, núm. 61. Santiago. Consultado el 02 de diciembre de 2024, en: https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-65682022000100104
- Pérez Ricarte, C. (14 de noviembre de 2024). “Esperando a Godot”. *Reforma*, p. 8.
- Proceso. (25 de marzo de 2024). “Venden inciensos de ‘San AMLITO’; incluye oración para que se reelija”. Consultado el 02 de diciembre de 2024, en: <https://www.proceso.com.mx/nacional/2024/3/25/venden-inciensos-de-san-amlito-incluye-oracion-para-que-se-reelija-326140.html>
- Redacción. “¿Qué es la Cuarta Transformación? Estas son sus bases, explica AMLO”. En *Tiempo la noticia digital*. Consultado el 02 de diciembre de 2024, en: https://www.tiempo.com.mx/noticia/amlo_que_es_la_cuarta_transformacion_y_sus_bases/#:~:text=%C2%BFQu%C3%A9%20es%20la%20Cuarta%20Transformaci%C3%B3n%20284T%29%20y%20cu%C3%A1l%20es,cambio%20profundo%20que%20lleve%20a%20la%20Cuarta%20Transformaci%C3%B3n
- Rosanvallón, Pierre. (2022). *El siglo del populismo. Historia, teoría, crítica*. Barcelona, Galaxia Gutenberg.
- Saldierna G. y Jiménez N. (21 de enero de 2024). “Morena nombra oficialmente a Sheinbaum como su candidata”. *La Jornada*. Consultado el 02 de diciembre de 2024, en: <https://www.jornada.com.mx/noticia/2024/01/21/politica/morena-nombra-hoy-oficialmente-a-sheinbaum-como-su-candidata-5256>
- Silva-Herzog Márquez, J. *La casa de la contradicción*. México, Penguin Random House Grupo Editorial, p. 142
- Slavoj Žizek. (2018). *En defensa de las causas perdidas*. Akal, Madrid, pp. 284-285.
- Suprema Corte de Justicia. Proyecto de sentencia ACIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 164/2024 Y SUS ACUMULADAS 165/2024, 166/2024, 167/2024 Y 170/2024 que presenta el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Suprema Corte de Justicia Blog. Consultado el 02 de diciembre de 2024, en: <https://www.scjn.gob.mx/proyecto-de-sentencia>
- Unidad de las Izquierdas. ¿Qué son los Comités en Defensa de la 4ta. Transformación?. Consultado el 02 de diciembre de 2024, en: <https://www.unidaddelasizquierdas.com/qu%C3%A9-son-los-comit%C3%A9s-de-defensa-de-la-4t-l-i>
- Urrutia Alfonso y Olivares Emir. (3 de agosto de 2023). “Propone AMLO crear una farmacia con todas las medicinas del mundo”. En *La Jornada*, p. 13. Consultado el 02 de diciembre de 2024, en: <https://www.gob.mx/issste/prensa/megafarmacia-del-bienestar-inicia-operaciones-354505>

- Vertiz de la Fuente Columba. (12 de febrero de 2021). “Los filósofos apuntan: la ‘guía ética’ debe corregirse”. En *Proceso*. Consultado el 02 de diciembre de 2024, en: <https://www.proceso.com.mx/reportajes/2021/2/12/los-filosofos-apuntan-la-guia-etica-debe-corregirse-258188.html>
- Yáñez Brenda. (13 de mayo de 2023). “Las claves de los planes ‘A’, ‘B’ y ‘C’ de AMLO a favor de una reforma electoral”. En *Expansión política*, s/p. Consultado el 31 de marzo de 2025, en <https://politica.expansion.mx/mexico/2023/05/13/las-claves-de-los-planes-a-b-y-c-de-amlo-a-favor-de-una-reforma-electoral>
- YouTube. (2018). *El corrido del AMLO*. Consultado el 02 de diciembre de 2024, en: <https://www.youtube.com/watch?v=LAMrdX6RtEY>
- Zepeda Patterson, J. (2024). *Presidenta. La victoria de una mujer en un país de hombres*. México, Planeta.

El proyecto educativo de la 4T: un análisis desde la política social

Abel Pérez Ruiz¹

El presente escrito destaca la relevancia de lo educativo desde un enfoque de política social en un contexto de importantes cambios, prestando particular atención al proyecto emprendido en México por el gobierno de la llamada “cuarta transformación” durante el período 2019-2024. A partir de un recorrido contextual que aborda las orientaciones de la política social desde finales del siglo XX, se ponen de relieve los contenidos, tratamientos y valores que rodean a la educación como un asunto de interés público; lo cual ha llevado, en el caso de nuestro país, a revalorarla como un ingrediente fundamental en la búsqueda del bienestar social en medio de un escenario de disputas ideológicas acerca de cómo se definen las reglas para la distribución de los recursos entre la sociedad. En este marco, se revisa la política educativa llevada a cabo por el gobierno de López Obrador en función de sus principios y de algunos resultados para el caso de la instrucción básica.

Palabras clave: política social, bienestar, política educativa, educación.

Introducción

Desde una mirada normativa, todo proyecto político sobre el tipo de sociedad a alcanzar, tiene a la educación como un asunto primordial debido a que concentra las expectativas de deberes ciudadanos y movilidad social para un importante sector de la población. No obstante, a lo largo del tiempo diferentes tratamientos han puesto en duda la correspondencia plena entre los mecanismos institucionales de formación y el bienestar de las personas (Apple, 2004; Bourdieu y Passeron, 1977; Bowles y Gin-

tis, 2014; Tenti, 2005). En el actual contexto, marcado por importantes desafíos y transformaciones en diferentes ámbitos de la realidad, resulta necesario retomar la discusión sobre qué tipo de educación es el más idóneo o pertinente y qué papel desempeña en este proceso la política social.

En este punto, política social y educación representan dos ejes, cuya articulación resulta crucial para atender y tratar de corregir las implicaciones que trae consigo un escenario global de fragmentación, incertidumbre, desigualdad y violencia que afecta las posibilidades de desarrollo social en una variedad de contextos. Esta condición emergente plantea, por una parte, revisar las configuraciones institucionales para la promoción del bienestar en medio de una confrontación de concepciones

y posturas acerca del vínculo entre Estado y sociedad; y por otra la relevancia de la educación como valor público frente a fuerzas ideológicas que presionan por convertirla en un asunto privado y de mercantilización capitalista (Connell, 2013; Davies y Bansel, 2007).

Este planteamiento sirve de base para examinar el carácter del proyecto educativo durante el sexenio de Andrés Manuel López Obrador (2019-2024), a partir de algunos elementos de análisis para el estudio de la política social. Entre las motivaciones que alientan este esfuerzo se pueden destacar las siguientes: i) porque declarativamente supone una reorientación a lo seguido en administraciones anteriores de cuño neoliberal; ii) porque forma parte de un programa gubernamental de alcance social; iii) porque permite analizar

¹ Doctor en Estudios Sociales por la UAM-Iztapalapa. Adscripción: Universidad Pedagógica Nacional, Unidad 098.

sus particularidades con respecto a la agenda global en materia educativa; y iv) porque reposa sobre una arena de disputas de distinto corte en torno a su viabilidad en un escenario de mercados abiertos y globalización económica.

Como parte de una ordenación metodológica, el trabajo se organiza en tres niveles de aproximación: el primero conceptualiza la relación entre política social y bienestar desde la revisión de algunos autores contemporáneos; el segundo contextualiza las redefiniciones de la política social y sus efectos en el campo educativo en los últimos años; y el tercero examina el carácter del proyecto educativo del gobierno de la 4T con base en sus principios y en algunos resultados provistos por fuentes secundarias centrados en un factor clave, esto es, la infraestructura y equipamiento educativo en la esfera de la educación básica.

Política social y bienestar: algunas claves para el análisis

En un primer acercamiento, la política social describe un conjunto de acciones, llevado a cabo fundamentalmente por el Estado, para atender necesidades públicas que se derivan de las asimetrías en la distribución de recursos dentro del sistema capitalista (Soldano y Andrenacci, 2006). Es una forma de intervención que regula el acceso a determinados bienes o servicios para proteger a la población de obstáculos, riesgos o incertidumbres en la búsqueda del bienestar. Por lo general, se concentra en áreas como la salud, la educación, el empleo, la vivienda o la seguridad social por ser ámbitos en los que se acentúan los desequilibrios estructurales desprendidos de la relación capital-trabajo.

A un nivel más amplio, la política social expresa las complejidades que resultan de la articulación entre democracia, crecimiento económico, desarrollo, derechos ciudadanos, justicia social y equidad; aspectos que gobiernan las expectativas políticas e ideológicas de las sociedades modernas. La integración de estos elementos no está exenta de tensiones o conflictos, ya que implica transitar por una diversidad de posturas e intereses sobre las prioridades de la agenda pública, la generación y control de los recursos, las reglas para su distribución y los mecanismos institucionales idóneos para la reproducción cultural y económica de las personas.

En función de esta circunstancia, Andrenacci y Repetto (2006) establecen genéricamente algunas vías de acción sustantivas de la política social, sin que ello elimine la singularidad de esquemas nacionales o regionales diferenciados. Una de ellas se centra en la regulación laboral como un modo de intervenir contra las irregularidades del ciclo

económico, así como contra los riesgos de la vida productiva en forma de enfermedad, cesantía o defunción. Otra la representa la promoción de servicios primordialmente en materia educativa y de salud, cuyo acceso universal se rige por el principio de formar ciudadanía y garantizar cuidados básicos entre la población. La última se advierte en la directriz asistencial a grupos vulnerables mediante transferencias de bienes y servicios como resultado de la pobreza y la desigualdad.

Sobre esta base de intervención, la política social concentra los modos en que la sociedad misma, a través de sus instituciones públicas, pauta los procesos de cohesión y bienestar social. Ambos elementos, de acuerdo con Barba (2010), están poniendo a prueba la capacidad de la acción pública en medio de una crisis en los sistemas de protección y garantías sociales que caracteriza al capitalismo contemporáneo. Particularmente en regiones como América Latina, esta condición es reflejo del debilitamiento del Estado como promotor del desarrollo y la redistribución, por lo que la cuestión social se debate entre la construcción de ciudadanía y el combate a la pobreza. Esto lleva, por un lado, a replantear el asunto de los derechos formales como parte de una reconfiguración de los Estados nación y, por otro, favorecer mecanismos de inclusión política, social y económica de grupos históricamente marginados.

En esa línea de preocupación, Martínez y Sánchez-Ancochea (2020) resaltan la relevancia de los pactos entre distintos agentes para la búsqueda de la integración, la igualdad y el bienestar colectivo. Desde una visión del conflicto como una condición de realidad, los autores identifican tres aspectos en los que se concentran las disputas en materia de intervención pública; el primero lo representa la *redistribución* debido a que plantea la controversia de cómo se deben generar los recursos de una sociedad, quién los debe controlar y cómo determinar las reglas para su reparto a lo largo del tiempo con base en un orden de preferencias; el segundo es el *reconocimiento* de los derechos civiles al ser un territorio de discusión entre entidades estatales y organismos no gubernamentales en temas como el aborto, la libertad sexual o el matrimonio entre personas del mismo sexo; y el tercero la *igualdad* de oportunidades debido a que suscita visiones encontradas sobre la provisión de bienes escasos que tome en cuenta la clase, el género y la condición étnico-racial.

Estas formulaciones permiten trazar un tejido básico de la política social en su relación con el bienestar; este último visto como un cuerpo de garantías sociales que les permite a los individuos, en su condición de ciudadanos, aspirar a una vida digna. Desde esta perspectiva, el bienestar no se reduce a un asunto de acceso o usufructo de bienes, ya sean materiales o simbólicos, sujetos al

goce de quien logra obtener ese beneficio, supone además alcanzar un estado de plenitud física e intelectual en reciprocidad con otros ciudadanos (Di Pasquale, 2017). Se corresponde con una forma de organizar la vida social con base en ciertos principios considerados como deseables dentro de una sociedad que requiere condiciones mínimas para su desarrollo.

El bienestar, en este esquema, se convierte en un asunto político, más allá de las aspiraciones o posibilidades individuales, dado que constituye parte fundamental de la “cosa pública”, la cual se ve sometida a un sistema de valores que gobierna una serie de medidas para cubrir necesidades y reducir tensiones sociales. Tales necesidades, si bien son históricas, es decir, socialmente construidas, ostentan un carácter universal como las de subsistencia (v.g. alimentación), y, en las sociedades modernas, las generadas por los desajustes entre la acumulación económica y la democratización de las oportunidades como las de educación, atención médica, vivienda, ingresos y empleo (Montagut, 2004). A estas podemos agregar las que se derivan de la pluralidad y diversificación social contemporánea, como las referidas al acceso equitativo a la justicia, el reconocimiento de la identidad, los derechos humanos y la inclusión (Maldonado, 2020).

En este propósito, un asunto medular descansa en el papel del Estado y sus mecanismos de interlocución con lo social, ya que la desigualdad, la vulnerabilidad y la conflictividad presentes en una variedad de contextos, actúan como obstáculos sistémicos para alcanzar un umbral de desarrollo que cubra satisfactoriamente las necesidades de la población (Grynspan, 2006). De ahí que un factor para comprender el carácter y alcance del actuar público, sea cómo se gestiona la posición de los distintos grupos sociales para una participación plena en los ámbitos civil, económico, político y social.

Política social y educación

Con sus especificidades en cada país o región, a finales del siglo XX observamos, como tendencia general, la pérdida de vigencia de un Estado centralista y proveedor primordial del bienestar como resultado de una crisis de financiamiento público. Esto propicia la incorporación sistemática de razonamientos tecnocráticos en la toma de decisiones fundados en el saneamiento fiscal, la desregulación en la relación capital-trabajo, la reducción del gasto público, la privatización de los servicios y la búsqueda de resultados a corto plazo (Kiely, 2016; Silva, 2011). Así se introducen ajustes institucionales que impactan, por un lado, en la cobertura de los servicios públicos, y, por el otro, en el tipo de gestión centrado en la calidad, la innovación y la efi-

ciencia; aspectos que dan cuenta de una lógica de modernización y transformación del sector gubernamental (Blas Ghiggo et al. 2022; Culebro, 2014; Popelo et al. 2021).

En este ambiente, se comienzan a adoptar códigos propios del mundo empresarial como una manera de re-significar la gestión gubernamental en un entorno globalizado, despojándose de la retórica populista y burocrática para asumir el imperativo de la eficiencia administrativa como nuevo canon de legitimidad (Espejel et al. 2012). La “cosa pública” ya no es sólo un asunto privativo de los estados nación, se convierte además en motivo de asistencia técnica, política y financiera de entidades supranacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Banco Mundial (BM) o la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Envuelta en esta dinámica, la política social incorpora contenidos que buscan responder a las exigencias de una sociedad que, por una parte, se resiste a renunciar por entero a la tutela del Estado en materia de bienestar, especialmente en rubros clave como seguridad social, salud y educación, y, por otra, se somete a los ordenamientos de la integración económica global. Esto hace que se vea expuesta a configuraciones de distinta índole según las circunstancias y a la correlación de fuerzas entre diversos grupos o agentes de poder en el seno de cada país. Desde este ángulo, la política social no actúa bajo un criterio de acción único, absoluto o totalizante al margen de las múltiples interrelaciones entre actores e instituciones, quienes ajustan sus intereses o preferencias en torno al carácter de las necesidades sociales y su observancia correspondiente.

Entrado ya el siglo XXI, esto último adquiere mayor relieve si se mira desde un marco donde la diversificación y complejidad de las demandas públicas impacta en las formas de diagnosticar, diseñar, implementar y evaluar las acciones tendientes a resolver los problemas generados por la búsqueda del bienestar colectivo. En este marco, la política social introduce formas de intervención interseccionales y multifacéticas, con resultados impredecibles, variados y contradictorios que ponen en cuestionamiento la capacidad resolutive de las instituciones en medio de un escenario de desigualdad, precarización, violencia y vulnerabilidad social (Ortale y Rausky, 2018; Pombo, 2019).

Bajo esta circunstancia, la definición de lo educativo —como un componente fundamental de la política social orientada hacia el bienestar— se ve sometida a fuerzas que buscan establecer una agenda sobre sus alcances y fines en función de las condiciones en que se desenvuelve el capitalismo del nuevo siglo. Para efecto de una exposición meramente analítica, se pueden distinguir tres principales

vertientes al respecto con implicaciones en la estructuración de la política educativa.

Por un lado, hay quienes sostienen el valor de la educación como un bien público, tutelado por el Estado, asegurable por ser un derecho social, asegurado por un principio de necesidad de los individuos, promovido como un factor de bienestar y como requisito indispensable para la formación de una ciudadanía plena, comprometida y participativa. Desde un criterio de corte institucional-redistributivo, en esta perspectiva el énfasis está en la igualdad de oportunidades como una condición de justicia y de buen desempeño de la sociedad (Herrera y Castón, 2003). No se presupone la desaparición del mercado como agente distribuidor de recursos, más bien se ponen de relieve sus limitaciones para cubrir a plenitud las demandas ciudadanas.

Por otra parte, se hacen presentes voces que apelan por incorporar la educación dentro de una lógica de mercado; esto es, insertarla en un esquema de competición en el que la suficiencia privada de recursos sea el mecanismo definitorio para acceder a un servicio de calidad. Aquí, los centros de instrucción se conciben como unidades de formación de capital humano, mientras que los usuarios adquieren la condición de clientes. La noción de progreso se asume como una acción estrictamente individual y proporcional a la suma de esfuerzos que vayan comportando los trayectos académicos. Al Estado se le reserva un papel mínimo en materia de regulación, ya sea en forma de financiamiento, ordenación curricular o direccionalidad del sistema. Bajo un criterio meritocrático y de libre concurrencia, se promueve que los particulares o las corporaciones participen en la definición del rumbo educativo en correspondencia directa con las necesidades o imperativos del capital.

Entre los dos extremos se fijan posturas que buscan armonizar, bajo un mismo tratamiento, equidad, inclusión, calidad y adaptación a la luz de los retos y complejidades que se viven en la actualidad, tanto a nivel local como global. En tal perspectiva, el asunto educativo no está centralizado de forma exclusiva por un agente en específico, es motivo de aproximaciones e intervenciones de actores diversos que promueven, por diferentes vías, ideales formativos en articulación con aspectos tales como el uso de la tecnología, la atención a grupos vulnerables, el derecho a la educación, la cultura de la paz, el compromiso social, el respeto a la diversidad y las oportunidades laborales. Las formulaciones sobre hacia dónde orientar la educación, no irradian de un vértice claramente distinguible, se proyectan desde referentes múltiples, cuyas agendas activan razonamientos políticos, técnicos, económicos, sociales de distinto tipo y con alcances muy variados. De este modo, las acciones educativas se planifican procurando acompa-

sar la protección social (como derecho ciudadano) con la disrupción adaptativa (exigencias del capitalismo tardío) en un contexto de inestabilidad e incertidumbre.

En función de esta categorización, las políticas abordan el mejoramiento educativo desde distintos énfasis a fin de satisfacer un cuadro de expectativas sociales cada vez más amplio y complejo. Las promesas de un mayor bienestar general, en parte por la pretensión de modernizar la educación, han quedado en entredicho pese a la recurrencia de reformas en el sector por cuanto los resultados educativos no actúan como codificaciones aisladas de situaciones más amplias como la desigualdad, la pobreza, el subempleo, la precarización salarial, la violencia o la fragmentación del mercado de trabajo (Fusarelli, 2011). Esto es particularmente relevante en contextos donde las condiciones de vida de la población hacen urgente la atención a necesidades apremiantes como empleo, seguridad o salud (Cuenca, 2012).

He ahí parte de los desafíos que enfrenta la educación y que interrogan su papel trascendente hoy en día; es decir, en un marco de cambios constantes se responsabiliza a las instituciones educativas de no hacer lo suficiente para preparar de mejor manera a las nuevas generaciones, pero al mismo se espera de ellas que resuelvan los males que aquejan al mundo contemporáneo (Longás et al. 2008, 139). Con base en ello, la política educativa se ve expuesta a sortear el descrédito institucional por los problemas no resueltos asociados con el acceso universal, la igualdad de oportunidades, la distribución equitativa de recursos, la idoneidad de los contenidos curriculares, la calificación docente y el desarrollo sostenible.

Ante este panorama, resulta inevitable cuestionar los fallos y distorsiones de los esquemas de desarrollo en varias regiones y países, lo cual repercute en la distribución de las oportunidades educativas, algo que sin duda exige reexaminar los diseños de intervención y la responsabilidad de los distintos agentes en materia de política social. En este esfuerzo, es necesario partir del hecho que no existen fórmulas enteramente infalibles o absolutas, capaces de resistir cualquier condicionante espaciotemporal; sino de la existencia de limitaciones y posibilidades para atender las crecientes expectativas sociales en escenarios marcados por la escasez de recursos y por la correlación de fuerzas entre variados grupos de interés.

La educación en el gobierno de la 4a. Transformación

En México, como en otros países, el asunto educativo ha sido objeto de revisión frecuente como resultado de un entramado de aproximaciones, tratamientos, estrategias y

decisiones políticas en torno a su sentido y alcance. En el último tramo del siglo XX y en los primeros años del presente, este proceso estuvo asociado al proyecto de reforma del Estado, cuya pretensión suponía transitar hacia un esquema de administración e intervención gubernamental moderno, flexible, eficiente y distanciado del centralismo burocrático propio del modelo benefactor de posguerra. Fue así como en una primera generación de reformas se impulsó la descentralización del sistema educativo y la promoción magisterial mediante criterios meritocráticos; y en una segunda la estandarización curricular, la medición global de resultados y la evaluación docente (Alcántara, 2008; Cuevas, 2021; Flores, 2017; Pérez, 2014).

La llegada de Andrés Manuel López Obrador a la Presidencia hacia finales del año 2018 supuso una agenda de izquierda como forma de gobierno, la cual se organizó bajo la idea de un cambio de régimen al que se le denominó como la “cuarta transformación” (4T), definida por la restauración de un compromiso social, extensiva en materia de redistribución, anclada en el sector público como impulsor del desarrollo, y promotora del bienestar como un asunto primordial de Estado para atender los desequilibrios dejados por el régimen neoliberal de gobiernos anteriores. En materia educativa, esta lógica institucional se tradujo en una reordenación de las bases, principios y propósitos de formación para la población estudiantil, especialmente de nivel básico.

Una de las primeras acciones de la 4T fue la derogación de la reforma educativa impulsada por el gobierno de Enrique Peña Nieto [2012-2018], cuyo énfasis recayó en la evaluación del magisterio con fines de ingreso, permanencia y promoción dentro del sistema educativo. A la par, se cancelaron las pruebas estandarizadas a estudiantes de nivel básico, entre ellas la prueba PISA (Programme for International Student Assessment) promovida por la OCDE a los países miembros, y la prueba ENLACE (Evaluación Nacional de Logro Académico) creada durante el gobierno de Vicente Fox Quezada [2000-2006]. Estos elementos, considerados en su momento como ingredientes fundamentales para la modernización y la calidad educativa, fueron desacreditados por el gobierno de López Obrador; no sólo por ser expresión fiel de una visión tecnocrática neoliberal, sino también por su falta de idoneidad o pertinencia para resolver los problemas estructurales de rezago y desigualdad en el sector.

Bajo el prisma ideológico de un Estado anclado en el bienestar, el manejo político se centra en desplazar una educación orientada a responder a las exigencias del mercado, como parte de un entorno económico global, a una educación focalizada hacia lo social como eje constructor de prácticas ciudadanas. De este modo, en el Plan Nacional de Desarrollo (2019-2024) se delinea esta posición al

situar a la educación dentro de un esquema de derechos sociales y, por tanto, acreedora de apoyo gubernamental mediante la creación de programas públicos para garantizar su desarrollo y accesibilidad. El “Programa Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez”, “La Escuela es Nuestra” o “Jóvenes Escribiendo el Futuro”, son sólo algunos ejemplos de ello.

Este tipo de planteamiento constituye una defensa hacia el carácter social de la educación en el que las valoraciones técnicas sobre la eficiencia, o la búsqueda de logros mediante evaluaciones comparativas, se han visto suprimidas por fines de otro relieve en términos de justicia, equidad y solidaridad. Esto supone, como criterio de acción, ampliar las dimensiones del gobierno para configurar un sentido de “estatidad”, esto es, de establecer mecanismos de intervención para articular y cohesionar la vida pública como expresión de poder, no sólo con fines de control, sino además con el propósito de construir sentimientos de pertenencia compartida entre la población (Oszlak, 2006). En función de esta política, la educación se convierte en parte de una episteme de valor público, es decir, reglada por principios asociados al bien común, en la que la idea de lo social precede y estructura las voluntades individuales.

Esto último ha quedado plasmado, de forma más nítida, en el modelo de la “Nueva Escuela Mexicana” dirigido a estudiantes de educación básica. Sus principios descansan en la asunción de que el acto educativo es un esfuerzo en la búsqueda del desarrollo general mediante una labor reflexiva, concertada, dialógica y de alto compromiso ciudadano. Esta circunstancia hace que el vínculo con la comunidad, la colaboración, el respeto a la otredad, el desarrollo de un sentido crítico, la recuperación de los saberes locales o la conformación de asambleas para la deliberación en clase, no sólo sean contenidos de valor pedagógico acorde a una visión de realidad, sino sean además posicionamientos políticos ante fuerzas que impulsan la individualidad, el desinterés por el sacrificio social y la valía del mérito desde una óptica de mercado.

Sólo que para estar en posición de valorar la virtud de una política, la misma no sólo se restringe al plano de las ideas, sino abarca las capacidades de intervención y sus respectivos efectos para cubrir una serie de demandas de orden general. De ahí que en términos del alcance de la orientación educativa de la 4T, las siguientes líneas se enfocan en presentar y analizar algunos datos como parte de un monitoreo al programa “La Escuela es Nuestra”, con énfasis en el rubro de la infraestructura y equipamiento educativo, efectuado en el 2024 por la Comisión Nacional de la Mejora Continua de la Educación (MEJOREDUC).

La infraestructura educativa

Uno de los compromisos de la 4T en materia de bienestar ha sido la mejora de las condiciones en que se lleva a cabo la labor educativa en los diferentes centros de la instrucción básica. Ello dado que una variable primordial para el logro de los aprendizajes es la infraestructura, debido a que ésta afecta el proceso de escolarización en materia de acceso, resguardo, adaptación y uso de los recursos materiales destinados a la educación. Su importancia reside en que habilita las posibilidades para hacer de las escuelas espacios dignos y solventes para garantizar la formación plena de las distintas generaciones y, con ello, abatir el rezago y el abandono escolar.

En México, el déficit en infraestructura educativa ha sido una constante en los últimos años (Miranda, 2018), lo cual se expresa, por un lado, en carencia de elementos básicos como agua, electricidad, techos, sanitarios o mobiliario y, por otro, en falta de aulas de medios, laboratorios y dispositivos ligados con las tecnologías de la información. De ahí que uno de los propósitos de la 4T haya sido brindar las condiciones requeridas a los centros a través del programa “La Escuela es Nuestra”, consistente en la entrega directa de recursos monetarios a las escuelas a través de un diagnóstico de necesidades llevado a cabo de manera conjunta entre padres de familia y docentes.

De acuerdo con datos de la Secretaría de Educación Pública (SEP) (2024), el monto invertido de 2019 a 2024 fue de poco más de 84 mil millones de pesos, siendo beneficiadas en este período 173, 651 escuelas. Mediante un monitoreo del programa dirigido a directivos y a los comités escolares de un conjunto de centros de diferentes estados del país, la Comisión Nacional de la Mejora Continua de la Educación (MEJOREDU) (2024) estableció, por una parte, *indicadores básicos* a fin de dar seguimiento a cuestiones de cobertura y distribución de estos recursos, y, por otra, *indicadores estratégicos* destinados a valorar el efecto de mejora en la reducción de las brechas de desigualdad.

Con respecto al primer grupo de indicadores, el informe destaca que de las 4, 638 escuelas encuestadas, el 88% reportó haber sido beneficiado al menos en una ocasión desde la creación del programa en 2019. La gran mayoría de las escuelas destinó los recursos a mejorar sus condiciones físicas y el equipamiento (95%), sólo el 1.59% lo ocupó para servicios de alimentación y el 0.60% para actividades asociadas al horario extendido. El 70% de los centros que señaló haber recibido el recurso sólo una vez, está representado por las primarias generales, en tanto que una proporción similar de primarias indígenas accedió al apoyo en dos o hasta en tres ocasiones. Por su parte, las

telesecundarias fueron las que en menor medida recibieron el apoyo más de una vez, es decir el 44%, en contraste con las secundarias generales o técnicas con un 22.7% y un 25.7%, respectivamente.

El informe indica además que casi el 50% de las escuelas que fueron beneficiadas tres o más veces durante el período se ubican en zonas de alta o muy alta marginación, mientras que en lugares con muy baja marginación el 62% de los centros recibió recursos de una a dos veces. En cuanto a la percepción del proceso, por parte de directivos e integrantes de los comités escolares, un 30% de los primeros y un 25% de los segundos indicaron una baja valoración de mejora en torno al equipamiento de las escuelas. De igual modo, los servicios básicos fueron evaluados con un nivel reducido de mejora, 39% de directivos y un 45% de integrantes de los comités.

En lo relativo a los indicadores estratégicos, el informe muestra los resultados de la medición del cambio en porcentaje en la proporción de escuelas en buen estado antes y después de la implementación del programa. De esta forma, se pueden identificar avances y retrocesos por componente en materia de infraestructura y equipamiento de las escuelas. En este punto, el cálculo sólo considera a las escuelas que no recibieron apoyos adicionales a partir de una muestra de 1, 359 primarias y 592 secundarias.

Así, en ambos niveles las instalaciones sanitarias presentaron la mayor proporción de escuelas que ampliaron su buen estado posterior al uso de los recursos del programa, 75% de primarias y 74% de secundarias, lo cual indica que este fue el rubro en el que se puso mayor énfasis. Le sigue la instalación eléctrica con el 72% de las primarias y el 71% de las secundarias. Otro componente fue la instalación hidráulica con el 70% para el primer caso, y 69% para el segundo. En cambio, el techado de patios tuvo los menores avances con un máximo de 66% en las escuelas primarias y 52% en secundarias. En cuanto a infraestructura destinada a personas con discapacidad, ésta presenta la menor cobertura en los centros de instrucción primaria con el 22%, sólo con un avance de 10 puntos porcentuales antes y después de la implementación del programa.

En materia de mobiliario y equipamiento educativo, se tiene que el buen estado de bancas o pupitres tuvo un avance de 11 puntos porcentuales para el caso de las primarias, ya que se pasó de un 47% a un 58%, en tanto que para el caso de las secundarias se pasó de un 41% a un 56%. Esto muestra que el mobiliario escolar es el elemento con mayor proporción de escuelas en buen estado tras el programa, en contraste con el servicio de internet, particularmente en las primarias, que sólo manifestó un avance de 4 puntos porcentuales al pasar de un 15 a un 19%. Por otro lado, los materiales de apoyo para estudiantes con discapacidad tienen la menor cobertura en ambos

niveles educativos, 7% en primaria y 6% en secundaria, así como el menor crecimiento, 3 puntos porcentuales para el primer caso y 2 para el segundo.

A la luz de estos datos, se advierte, en primera instancia, que del presupuesto destinado al programa en el período comprendido entre 2019 y 2024, una suma considerable tuvo como destino la mejora de las condiciones físicas y de equipamiento, siendo las instalaciones sanitarias e higiene las que más absorbieron los recursos, lo cual puede explicarse, en parte, por la situación vivida entre los años 2020 y 2022 a raíz de la pandemia por Covid-19 y sus implicaciones en materia de salud.

Por otro lado ha habido una tendencia a beneficiar a centros situados en contextos vulnerables, debido a que prácticamente la mitad de las escuelas con dos o más apoyos registrados durante ese lapso de tiempo se ubican en zonas de alta o muy alta marginación. Situación que da cuenta de un tipo de intervención que pauta criterios de redistribución con base en las condiciones de desigualdad socioeducativa existentes en el país. En este marco, un dato significativo es que, de acuerdo con las decisiones de los comités escolares, el rubro de los servicios alimentarios es uno de los menos relevantes para el uso del recurso económico, esto es, sólo representó el 1.5% del total. Esto puede deberse a que el programa mismo fue concebido institucionalmente como orientado a la mejora física de las escuelas, haciendo que los fondos tuvieran como foco las reparaciones urgentes en el mobiliario, los techos, pintura o baños con base en la escala de prioridades de los comités.

Otro elemento a destacar es que, en materia de equipamiento, existe una inclinación mayor a mantener en buen estado las bancas o pupitres a diferencia del servicio de internet, el cual no presenta el mismo grado de avance, lo que nos habla de su escasa prioridad en la jerarquía de las preferencias. Finalmente, resalta la presencia de pendientes en lo relativo a infraestructura para personas con discapacidad, sobre todo en primarias, al igual que materiales de apoyo educativo para este grupo de la población.

Todo lo anterior deja traslucir parte de la complejidad y de las condiciones en que se priorizan las necesidades educativas en el país. Este carácter complejo de la realidad nacional hace que las decisiones para hacer de la educación un factor real de desarrollo, no se puedan reducir a la simple implantación de fórmulas, rutinas o lenguajes, por más consenso cultural que deseen obtener, sino a fuerza de impulsar modificaciones sustantivas y valiosas que reestructuren las condiciones sociales, institucionales, económicas y académicas para un mejor tratamiento educativo a todos los niveles.

Una reflexión final

Una forma de advertir el tipo de relación que mantiene un Estado con la sociedad es a través de su política social. En ella van depositados principios, valores, preferencias y posturas que organizan la incidencia de las instituciones públicas alrededor de los problemas o necesidades sociales. Desde esta perspectiva, la acción estatal está influida por referentes normativos e ideológicos que le dan un particular tratamiento a la búsqueda del bienestar y el desarrollo de la población. En el capitalismo contemporáneo esta condición exige, cada vez con mayor fuerza, articular un esquema de derechos y deberes ciudadanos mediante criterios de equidad, justicia e inclusión con una plataforma sólida de beneficios económicos para hacer posible una vida digna y plena. En este marco, la educación constituye un factor clave porque concentra las expectativas de realización para garantizar la reproducción cultural, social y económica de los individuos.

En el caso de la historia reciente de nuestro país, el tema educativo ha sido objeto de acercamientos, estrategias y decisiones políticas que lo sitúan en la disputa ideológica entre distintos actores acerca de su contenido y alcance, en especial en la esfera de la instrucción básica. Con la llegada de López Obrador a la presidencia en el 2018, se hizo distinguible una clara confrontación entre quienes aspiran a un ideal de modernización y calidad educativa, con una clara orientación de mercado, y quienes defienden un sentido de compromiso social y prácticas ciudadanas en favor del bienestar colectivo. En esta última vertiente se asienta el proyecto de la denominada 4T, el cual se funda en la acción tutelar del Estado en forma de servicios e infraestructura para garantizar el acceso educativo equitativo, justo e incluyente como forma de desarrollo. Como todo proceso de esta índole, dicho proyecto está sujeto a desafíos que ponen a prueba el alcance y efectividad de su instrumentación, especialmente en un escenario cargado de violencia, incertidumbre económica, precarización y fragmentación social.

Referencias

- Alcántara, A. (2008). Políticas educativas y neoliberalismo en México: 1982-2006, *Revista Iberoamericana de Educación*, 48, 147-165. <https://doi.org/10.35362/rie480694>
- Andrenacci, L. y Repetto, F. (2006). Un camino para reducir la desigualdad y construir ciudadanía. En Molina, C. E. (editor). *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*, (pp. 83-111), BID: Planeta.

- Apple, M. (2004). *Ideology and curriculum*. Routledge: New York.
- Barba, C. (2010). La nueva cuestión social en el mundo y en América Latina: más allá de la pobreza. *Renglones*, 62, 24-44.
- Blas Ghiggo, F. G., Uribe, Y., Cacho, A. y Valqui, J. (2022). Modernización del Estado en la gestión pública: Revisión sistemática, *Revista de Ciencias Sociales*, 28 (5 especial), 290-301.
- Bourdieu, P. y Passeron, J. C. (1977). *La reproducción: elementos para una teoría del sistema de enseñanza*. Siglo XXI: Buenos Aires.
- Bowles, S. y Gintis, H. (2014). El problema de la teoría del capital humano: una crítica marxista, *Revista de Economía Crítica*, 18, 220-228.
- Carro, A. y Lima, A. (2022). Pandemia, rezago y abandono escolar: Sus factores asociados, *Revista Andina de Educación*, 5 (2). <https://www.redalyc.org/journal/7300/730076302010/html/#:~:text=Los%20resultados%20reflejan%20una%20disminuci%C3%B3n,uso%20de%20equipamiento%20y%20materiales>
- Connell, R. (2013). The neoliberal cascade and education: an essay on the market agenda and its consequences, *Critical Studies in Education*, 54(2), 99-112. <https://doi.org/10.1080/17508487.2013.776990>
- Comisión Nacional de la Mejora Continua de la Educación (MEJOREDU) (2024). Monitoreo del Programa La Escuela es Nuestra (PLEEN). México. <https://www.mejoredu.gob.mx/publicaciones/busqueda-de-publicaciones?q=Monitoreo+del+Programa+La++Escuela+es+Nuestra+%28PLEEN%29+&f=1>
- Cuenca, R. (2012). Sobre justicia social y su relación con la educación en tiempos de desigualdad, *Revista Internacional de Educación para la Paz*, 1(1), 80-94. <https://repositorio.uam.es/handle/10486/9164>
- Cuevas, Y. (2021). Sistema de carrera docente 2019 en México para maestros de educación primaria: Cambios, continuidades y desafíos, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 26 (89), 475-502. <http://orcid.org/0000-0002-8588-0494>
- Culebro, J. E. (2014). Modernización administrativa y post-nueva gestión pública. De los dilemas y tensiones hacia las nuevas formas de coordinación y regulación, *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, 3(1), 53-74.
- Davies, B. y Bansel, P. (2007). Neoliberalism and education, *International Journal of Qualitative Studies in Education*, 20(3), pp. 247-259. <https://doi.org/10.1080/09518390701281751>
- Di Pasquale, E. A. (2017). Las dimensiones constitutivas del bienestar: una propuesta conceptual, *Trabajo y Sociedad*, 29, 493-515.
- Espejel, J.; Flores, M.; Rodríguez, J. L. (2012). Las facetas de la gobernabilidad: eficiencia política y administrativa del Estado, *Espacios Públicos*, 15(35), pp.30-47. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67624803003>
- Flores, A. (2017). La reforma educativa de México y su Nuevo Modelo Educativo, *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, 10 (19), 97-129.
- Gryspan, R. (2006). Universalismo básico y Estado: principios y desafíos. En Molina, C. E. (editor). *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*, (pp. 75-81), BID: Planeta.
- Martínez, J. y Sánchez-Ancochea, D. (2020). *Pactos sociales al servicio del bienestar en América Latina y el Caribe ¿Qué son y qué papel tienen en tiempos de crisis?* CEPAL.
- Miranda, F. (2018). Infraestructura escolar en México: brechas traslapadas, esfuerzos y límites de la política pública, *Perfiles Educativos*, 49 (161), 32-52.
- Fusarelli, L. (2011). School Reform in a Vacuum: Demographic Change, Social Policy, and the Future of Children, *Peabody Journal of Education*, 86 (3), <https://doi.org/10.1080/0161956X.2011.578955>
- Herrera, M. y Castón, P. (2003). *Las políticas sociales en las sociedades complejas*. Ariel, Barcelona.
- Kiely, R. (2016). From Authoritarian Liberalism to Economic Technocracy: Neoliberalism, Politics and 'De-democratization', *Critical Sociology*, 43(4-5), <https://doi.org/10.1177/0896920516668386>
- Longás, J.; M. Cívís; J. Riera; A. Fontanet; E. Longás; T. Andrés (2008). Escuela, educación y territorio. La organización en red local como estructura innovadora de atención a las necesidades socioeducativas de una comunidad, *Revista Interuniversitaria de Pedagogía Social*, (15), 137-151. <https://recyt.fecyt.es/index.php/PSRI/article/view/36942/20508>
- Maldonado, C. (2020). Inclusión y cohesión social en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: claves para un desarrollo social inclusivo en América Latina. CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/45728>
- Montagut, T. (2004). *Política social. Una introducción*. Ariel, Barcelona.
- Ortale, M. S. y Rausky, M. E. (comps.) (2018). *Políticas sociales, desigualdades y vulnerabilidades: estudios de caso en la Gran Plata*. Universidad Nacional de la Plata, Argentina.
- Oszlak, O. (2006). Burocracia estatal: política y políticas públicas, *POSTdata*, 11, 11-56.
- Pérez, A. (2014). La profesionalización docente en el marco de la reforma educativa: sus implicaciones laborales, *El Cotidiano*, 184, 113-120.
- Pombo, M. G. (2019). Las perspectivas interseccionales como herramientas para el análisis y la implementa-

- ción de políticas sociales, *Revista Plaza Pública*, 12(22), 144-163. <https://ojs2.fch.unicen.edu.ar/ojs-3.1.0/index.php/plaza-publica/article/view/698/648>
- Popelo, O., Garafonova, O., Tulchynska, S., Derhaliuk, M., & Berezovskyi, D. (2021). Functions of public management of the regional development in the conditions of digital transformation of economy. *Amazonia Investiga*, 10(43), 49–58. <https://doi.org/10.34069/AI/2021.43.07.5>
- SEP. Secretaría de Educación Pública (2024). La Escuela es Nuestra alcanza cobertura del 99 por ciento en planteles de educación básica. México, SEP. <https://laescuelaesnuestra.sep.gob.mx/>
- Silva, P. (2011). Tecnocracia y gobernabilidad democrática en América Latina, en Guzmán, J. (Coord.) *Actores y desafíos a la convivencia política en América Latina*, (pp. 19-47), FLACSO.
- Soldano, D. y Andrenacci, L. (2006). Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino. En Andrenacci, L. (comp.). *Problemas de la política social argentina* (pp. 17-79), Buenos Aires, Prometeo.
- Tenti, E. (2005). Educación y desigualdad, *Revista Colombiana de Sociología*, 25, 43-61. <https://www.redalyc.org/pdf/5515/551556295003.pdf>

Los que cavan se acaban. Experiencias, resistencia y acción colectiva en Pachuca y Real del Monte 1850-1900 de Susana García Jiménez

Carlos Juan Núñez Rodríguez¹

Entrando en materia he de decir que el libro *Los que cavan se acaban. Experiencias, resistencia y acción colectiva en Pachuca y Real del Monte 1850-1900*, de Susana García Jiménez, editado por la UAM en 2025, debe y puede ser revisado desde la administración, la historia, la economía social y solidaria, los estudios sociales, los estudios de género, la ecología política y por distintos campos epistemológicos de las ciencias sociales y las humanidades.

El objetivo del libro, la doctora Susana García nos lo hace saber desde el primer párrafo de la introducción: “estudiar los momentos de rupturas y continuidades dentro de la minería mexicana, específicamente en el distrito minero de Pachuca-Real

del Monte durante la segunda mitad del siglo XIX, ello con la finalidad de analizar cómo se configuró un tipo de proletariado dentro de la minería en esa zona”.

He de decir que cumple por mucho con el objetivo y su investigación es más amplia y profunda que la comprensión de la configuración de un tipo de proletariado minero. Es decir, su libro tiene más implicaciones teóricas, metodológicas, históricas y epistemológicas.

Sin lugar a duda varias son sus fortalezas:

— Las teóricas: es un trabajo que hace una reflexión desde un par de autores que tienen investigaciones relevantes desde el marxismo. Es un marxismo de corte inglés, determinado y construido desde y por una perspectiva histórica. Me refiero a los autores: Edward Palmer Thompson y Eric Hobsbawm. El primer capítulo intitulado “Experiencia, conciencia y subalternidad. Para una comprensión de la proletarianización en la minería”, consiste en

un amplio y puntual análisis de los conceptos y aspectos empíricos que se hacen inteligibles a la luz del análisis histórico-político, tales como: experiencia, resistencia, historia social, sujeto histórico y sujeto que hace la historia, subalternidad, economía moral, conciencia de clase, conciencia colectiva, identidad, experiencia política, organización de los trabajadores, las estrategias y tradiciones, análisis histórico, agencia de los sujetos inmersos en estructuras (culturales, económicas y políticas), clase social (como formación histórica y viva, compuesta por individuos con experiencias, conciencias y prácticas), experiencia de clase, historia desde abajo (Eric Hobsbawm), los modos de pertenencia de los trabajadores al mundo de los pobres, acceso a servicios, separación y segregación física, discriminación social y económica, justicia social, derechos laborales, igualdad de oportunidades, cultura política, etcétera.

¹ Profesor-investigador UAM-Azcapotzalco, Departamento de Administración, Área: Estado, Gobierno y Políticas Públicas, miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel II, perfil PRODEP-SEP. Núm. ORCID 000-001-7572-2321. Mail: carlosjnu@gmail.com. Twitter: @Carlosnuro https://www.facebook.com/Carlos-Juan-Núñez-Rodríguez-842285779452782/?modal=admin_todo_tour

— Metodológicas: es un estudio histórico, sustentado en la visita, estudio, revisión y clasificación de documentos en archivos por años:

a) Archivo Municipal del Real del Monte, Fondo Mineral Del Monte. Sección Registro Civil y Presidencia, 1869-1900.

b) Archivo Histórico y Museo de Minería (AHMM), Fondo Siglo XIX.

— Epistémicas: logra construir un análisis de la minería en Real del Monte y Pachuca de la segunda mitad del siglo XIX. Ello a partir de la siguiente estrategia:

a) Planteamiento teórico: que es histórico-político a partir de Thompson y Hobsbawn.

b) Estudio en archivos históricos.

c) Relato histórico que va desde la época colonial, el México independiente del siglo XIX.

d) Relato y estudio histórico-regional en el Estado de Hidalgo, narra desde su fundación, hasta los casos particulares de la minería en Pachuca y Real del Monte.

e) Relato histórico de la fundación y existencia o peripecias históricas de la mina Pachuca y Real del Monte.

f) Análisis por clase social, alianzas políticas, prácticas para incrementar la hegemonía y la lucha social de los trabajadores y las trabajadoras.

g) Concebir como un conglomerado a la empresa Minera Pachuca y Real del Monte, pues a partir de los conceptos de experiencia, subjetividad, conciencia, clase social, lucha de clases, justicia, etcétera, le permite hacer descripciones densas de las condiciones de vida y la actividad cotidiana que se daba en torno a lo que desde lo más clásico de los análisis del capitalismo se podría denominar enclave de desarrollo. Pues toda la vida cotidiana gira alrededor de la empresa minera, lo cual no quiere decir en torno a la mina, sino que se constituye un conglomerado que organiza la vida tanto de alfareros, mineros, herreros, ganaderos, etcétera.

h) Desglose de aspectos económicos, financieros y biopolíticos de la minera y de su actividad. Que va desde inversión inicial, venta de acciones, análisis de los accionistas, cooptación de nuevos accionistas, créditos que la empresa asume, deuda y manejo de la éstas, salarios, condiciones insalubres en el tra-

bajo, calidad de vida producto del salario, lucha de clases en torno a las formas de contratación y de pago, procesos de intervención médica para evaluar la salud y vida de quien baja a la mina, enfermedades, expectativa de vida, mortandad, trabajo infantil, trabajo de las mujeres, trabajo de los hombres, trabajo por edad, etcétera.

i) Hacer un análisis micro de las actividades de las distintas subjetividades o trabajadores, accionistas y empresarios en la empresa y adentro de la mina.

j) Dentro de esta perspectiva micro, se centra en la actividad de los barreteros, y de las condiciones laborales y de vida dentro de la mina. Lo cual la lleva a descubrir una serie de injusticias laborales y humanas que se presentan en el siglo XIX y que se han mantenido muchas de ellas hasta el siglo XXI.

k) Describe la lucha de clases que hay entre los dueños de la mina y los trabajadores que bajan a ésta. Lo cual le lleva a analizar dos huelgas, la de los barreteros y la de los empresarios, por increíble que parezca.

l) El descubrimiento histórico del mutualismo en el estado de Hidalgo, en la minería.

m) El análisis de la formación y lucha de clases de un protosindicato minero fundado por los barreteros, en el estado de Hidalgo.

n) Por lo expuesto *Los que cavan se acaban. Experiencias, resistencia y acción colectiva en Pachuca y Real del Monte 1850-1900*, de Susana García Jiménez, es un libro para ser leído, para aprender a investigar, conocer parte de la historia de México, saber sobre las condiciones laborales en el país, comprender el funcionamiento de grupos empresariales y sus estrategias de extracción de recursos, ver la importancia de la extracción de plata en nuestro país, la organización y lucha de clases, las demandas laborales, respuestas empresariales, la conformación de conglomerados mineros en el siglo XIX. Es decir, recomiendo a administradoras, administradores, economistas, historiadoras, historiadores, científicas sociales y científicos sociales, a las diversas y a los diversos estudiosos de las humanidades como antropología, filosofía, etcétera, a revisar este importante trabajo. Es tiempo de mujeres.

Sindicalismo y educación. Desafíos del siglo XXI (Miradas desde América Latina y España)

Juan Fernando Álvarez Gaytán¹

La relación entre el papel que juegan los sindicatos docentes y su influencia en la educación, es una línea de investigación que aún tiene bastantes caminos por descubrir. Éste es precisamente el objetivo de la obra colectiva que aquí se presenta. El conjunto de textos recupera las visiones teórico-prácticas de docentes, dirigentes, activistas, investigadores y especialistas en ciencias sociales, particularmente de Chile, Colombia, España y México. Las reflexiones abordan una panorámica de la industria tecnológica y digital, lo favorable y lo perjudicial, junto al papel de los sindicatos magisteriales de frente a las Reformas Educativas recientes, con rasgos claramente neoliberales, al tiempo que se delinear los criterios más apremiantes para la renovación sindical y la transformación socioeducativa.

En el primer artículo, la pregunta central puede sintetizarse de la siguiente manera: ¿cómo resistir las reestructuraciones que sufre la educación a partir de la Cuarta Revolu-

ción Industrial (4RI) y las *Big Tech*? Sus autores, Sandino y Velázquez, para ofrecer una respuesta, cuestionan el relato tecnológico que está detrás de la falaz sociedad globalizada, con una narrativa propia al neoliberalismo y que ha puesto en crisis la protección social y el medio ambiente. Ahora la educación se encuentra sometida a los dictados de la 4RI y las *Big Tech*, por lo que se aleja de su propósito trascendental. Lo cierto es que, pese a este relato de la globalización, las desigualdades digitales y socioeconómicas continúan exacerbándose. Por medio de estrategias del complejo industrial cultural (à la Marcuse), la economía digital profundiza en la explotación y el despojo de recursos naturales, así como de habilidades y datos, haciéndose valer lo que Silva (1975) asociaba a la plusvalía ideológica: “[crear] cada vez más una ‘mayor’ necesidad de los productos materiales y espirituales del sistema” (p. 166) y que en la lógica de la 4RI simplemente se presenta como inevitable, deseable y evolutivo.

Sus repercusiones en el teletrabajo, la educación y la salud, emergen

a partir de la recopilación de datos para el control y la explotación. La tan otrora valorada creatividad, ahora adquiere una connotación mercantil. Ante este panorama, se cuestionan los autores si los maestros luchan contra sus efectos y por la equidad en el acceso educativo digital. Por lo tanto, se vuelve irrenunciable en los educadores críticos, velar por la privacidad de datos, la alfabetización digital para todos y formar estudiantes que reflexionen sobre las implicaciones éticas y sociales en la era digital. Esto significa agudizar la mirada para identificar quién tiene la gobernanza en educación y evitar la reproducción.

El capítulo analiza las repercusiones digitales en México y en Colombia. Sobre el primero se contrastan los enfoques privatizador e incluso que ha experimentado la política educativa; no obstante, ambas tendencias han propugnado por favorecer competencias laborales y crecimiento económico. En cuanto a la Nueva Escuela Mexicana (NEM), se dice que carece de realismo dado que el acceso pedagógico digital es

¹ C. Dr. en Desarrollo Educativo (UPN),
mtro.fernando@outlook.com

aún limitado, en donde, el enfoque STEAM no hace más que agudizar la desigualdad digital, verbigracia.

Por otra parte, sobre el caso colombiano, la preocupación estriba en la manera como se instrumentaliza la educación con fines económicos y políticos, a través de plataformas y empresas que dictan el curso de la educación. El derecho universal a la educación se convierte en un privilegio, al tiempo que la situación laboral del docente es configurada desde la evaluación y el rendimiento. Los autores concluyen que, desde el espacio sindical, los maestros deben resistir a los intereses capitalistas, yendo a la raíz del problema y favorecer intereses ciudadanos en donde la alternativa sea el encuentro humano y la convivencia.

¿Será posible que Google pretenda lucrar con la educación? Ésta la interrogante que abre el segundo capítulo del autor Jarquín Ramírez, quien así lo considera ante las tendencias de valorización que representa la industria de datos. Como puede concluirse, es la empresa Google quien encabeza este interés sobre el beneficio económico. El argumento se basa en el análisis del espacio educativo ganado a partir de la pandemia de Covid-19 en el año 2020. Desde entonces, su ecología educativa ha construido una narrativa que fuerza la necesidad de sus servicios. El debate es similar al artículo anterior; ¿realmente en Latinoamérica dicha empresa favorece la inclusión y equidad digital? De acuerdo con el autor, su impulso ha sido intermedio, gracias a la participación del sector público, sin embargo, el objetivo de utilizar cada vez más su portafolio, sólo hace de la educación un servicio digital individualizado. Ello tiene un impacto en la práctica y funciones del profesorado, ya que los principios educativos cambian.

Al ser figura clave, los cambios subjetivos han de comenzar por el docente, ya que representa la puerta de entrada para este cambio paradigmático de lo educativo. Ahora debe ser flexible, emprendedor y resiliente; no un educador crítico, sino un facilitador de datos. Ante tal re-configuración del trabajo docente, las organizaciones docentes requieren identificar el rechazo que existe desde las élites del poder hacia la pedagogía presencial, cara a cara. Si bien se reconocen las posibilidades del activismo digital, no deben transfigurarse las narrativas de mercado presentes y la supuesta solución que plantean, sino encontrar las verdaderas oportunidades que pueden tener las *EdTech* en la defensa de la educación pública.

La tercera participación de Jaime Fajardo se aboca a la caracterización de los sindicatos docentes en Latinoamérica dentro del marco de las Reformas Educativas, recuperando un acumulado teórico de propuestas alternativas de educación, de tal manera que su conocimiento pueda contribuir a la transformación social. De acuerdo con el autor, la categoría clave para el análisis son las relaciones sociales. Al igual que lo dicho más arriba, en este traba-

jo también se identifican las dos tendencias —no siempre contrapuestas— que han adquirido las Reformas Educativas: ya sea imposiciones por organismos internacionales, ya sea el proyecto de un gobierno progresista. Al margen de esto, los sindicatos docentes poseen características diversas en cuanto a su organización e ideología, aunque su rasgo común sea la resistencia a las Reformas Educativas neoliberales o su adhesión a los proyectos progresistas, teniendo por punto de acuerdo general, su rechazo a la cultura evaluativa de los últimos años.

Junto al desarrollo y evolución de los sindicatos docentes, el autor hace un repaso de las ideas revolucionarias en educación. Comienza a discutir la desescolarización y revolución cultural de Iván Illich, como una supuesta superación de lo escolar, en la cual, según arguye el autor, desaparecer las instituciones educativas no es una solución. Continúa con la educación popular, cuyo máximo representante ha sido Paulo Freire, al pretender transformar las relaciones sociales educativas, replanteando nuevas conceptualizaciones sobre el hecho educativo, como son el diálogo horizontal, la democratización, el elogio a la diversidad humana, así como la articulación a movimientos sociales para la emancipación.

Se discute también la pedagogía decolonial, entendida como el método de aula que la trasciende para fortalecer las luchas sociales, políticas, ontológicas y epistémicas de liberación. Finalmente, se trata la educación en común, cuya práctica recupera las experiencias y saberes ancestrales basadas en lo comunitario, ahora aterrizadas en la escuela, para renovar la praxis educativa, aunado a la crítica neoliberal que éstas conllevan, con el objetivo de pensar otra escuela y educación posibles. Todo este conjunto de ideas educativas alternativas, comprende el acumulado teórico —como lo denomina el autor— al que debe acercarse el educador que se asuma como transformador.

En el cuarto artículo, Munévar destaca el sindicalismo magisterial colombiano y su lucha cultural y social contra el neoliberalismo. Formalmente, la política educativa en esta demarcación latinoamericana, se inscribió a la lógica de mercado en 1991, mediante la apertura económica, misma que ha dejado una estructura social marcada por tensiones al interior del país. El Estado se convierte en una figura jurídica débil y altamente represiva. A este respecto, la educación se torna un campo de combate por la subjetividad, como dijera precisamente Zuleta (1995): “el capital ha puesto bajo su servicio y control la iniciativa, la *creatividad* y la *voluntad*” (p. 33). El gasto económico, social y los derechos laborales se han reducido en detrimento de los profesores colombianos, limitando el buen funcionamiento de los programas educativos. La normatividad enfatiza sólo en la cobertura de la matrícula como la panacea de todos los problemas educativos, además de conjugar los resultados bajo el modelo gerencial.

Con la adopción de esta lógica mercantil, la lucha de clases se mitifica, al preferir el emprendimiento o la educación STEAM como baluarte educativo. En suma, el enfoque es de despolitización, despedagogización y descentralización administrativa. La comparación entre países es otro agravante, dado que la realidad colombiana tiene, entre sus formas endémicas, múltiples casos de violencia que limitan el desarrollo escolar. La subjetivación mercantil ahora desea el dinero fácil y el estatus de *influencer*, por lo que la escuela ya no resulta el camino más atractivo para la movilidad social, además de inculpar a los docentes por los bajos niveles de aprendizaje. Sugiere que tales problemáticas las analice el sindicato FECODE, de manera que puedan superar su agenda gremialista y laborista, al incluir lo pedagógico con propuestas críticas y emancipadoras que respondan a la realidad colombiana.

El quinto capítulo es un estudio histórico de González Navarro sobre el sindicalismo magisterial chileno y su embate al neoliberalismo. Los profesores chilenos han sido críticos de la educación de mercado desde sus orígenes, aunque ciertamente con altibajos. Desde el golpe cívico-militar de 1973, la organización docente ha avanzado hacia una directiva democrática. Su composición ronda los 155 mil docentes en el Colegio de Profesores, con un 33% del sector público. El autor relata entre sus hazañas la negociación del Estatuto Docente, con una incidencia laboral-salarial, educativa-pedagógica y profesional. Bajo el cometido de asegurar sus condiciones de trabajo y la discusión de contenidos, también han participado en las definiciones de la evaluación docente, aunado a la creación de un Movimiento Pedagógico Nacional. El vacío programático del Colegio de Profesores se complementa a partir de 2015, con la propuesta de una educación pública comunitaria, cuyos seis principios se resumen en: 1) derecho a la educación, 2) propósitos pedagógicos, 3) sistema plurinacional, 4) comunidades para la participación, 5) trabajadores educativos como pilares y, 6) libertad de enseñanza. Concluye que, pese a este esfuerzo, el desafío continúa siendo el fortalecimiento de la educación comunitaria a través del Colegio de Profesores.

Similar al capítulo anterior, el último trabajo de Díez Gutiérrez esboza la evolución del sindicalismo docente en España y la reconfiguración que necesita para el compromiso por la transformación social. Relata que en sus orígenes, las organizaciones docentes fueron de tipo gremial y mutualista, pero más tarde habrán de incluir el interés pedagógico. En el presente siglo, estas características han cambiado, tanto por las nuevas formas de movilización y comunicación, así como la repolitización de la educación. Las líneas de debate actual para las organizaciones docentes españolas son el reformismo o la transformación

social, lo que significa dar el realce a la lucha de clases, si es que se opta por la segunda línea. No obstante, cual sea la línea que se tome, parece incuestionable que todo sindicato habrá de enfrentarse con la gubernamentalidad neoliberal (à la Foucault), que construye el mito del emprendedor. Ante estas dificultades, las estrategias de conflictividad han sido la negociación y el diálogo social, mermando en la capacidad de influencia sindical, la cual se torna sólo defensiva. El consenso, explica, no es el mejor camino para la concertación sindical, ya que hace de los derechos simples ventajas y la lucha se torna solamente reivindicativa y no crítica del sistema económico.

Otro aspecto es la burocracia sindical, porque retira el protagonismo a las bases docentes, restringiendo la identidad, la conjugación del discurso pedagógico con la política, además de que ofusca la crisis de la izquierda. El sindicalismo magisterial ha de preguntarse, por tanto, ¿si puede aportar a la transformación y por qué son más combativos los profesores interinos que los de base? Las respuestas requieren de la redistribución en la lucha sindical y superar la representación neoliberal que sólo busca gestionar servicios. Es urgente que en sus prácticas de formación se comprenda el neoliberalismo educativo, para que la organización docente adquiera un carácter integral, esto es, laboral, pedagógico, emancipador y transformador. La crítica del autor concluye con un decálogo para la defensa de la educación: 1) extensión de la educación pública, 2) inclusión, 3) laicidad, 4) democracia, 5) mediante evaluación formativa, 6) que dignifique la profesión, 7) con mejoras a la formación inicial y continua, 8) con mayor inversión a equipamiento, 9) gratuidad, y 10) financiación suficiente.

Es importante, a nuestro juicio, la lectura de esta obra colectiva ante los cambios sociales y económicos que experimenta la educación. Su contenido en los primeros capítulos contribuye al prematuro análisis que se hace a la industria tecnológica en educación, intentando prefigurar lo que el futuro depara. En cuanto a los cuatro trabajos finales, las ideas convergen en torno al papel que deben asumir los sindicatos docentes de cara a las políticas neoliberales, enfatizando en la necesidad de construir un proyecto educativo alternativo que se nutra de las distintas experiencias, sin dejar de la lado la acción política para, ante todo, defender la educación pública. Las reflexiones del libro abonan al deseo expuesto en autores como Vega Cantor (2015), quien arguye que el ámbito educativo requiere un movimiento de los trabajadores de la educación, en el cual se recuperen los bienes comunes a través de acciones conjuntas que dignifiquen el quehacer docente y la vida humana; un movimiento que se fortalezca en la comunidad y trascienda el aula.

Referencias

- AA. VV. (2024). *Sindicalismo y educación. Desafíos del siglo XXI (Miradas desde América Latina y España)*. Bogotá: Laboratorio Educativo.
- Silva, L. (1975). *De lo uno a lo otro*. Caracas: UCV.
- Vega Cantor, R. (2015). *La universidad de la ignorancia*. Bogotá: Ocean Sur.
- Zuleta, E. (1995). *Educación y democracia*. Medellín: Corporación Tercer Milenio.

CONVOCAN:

EL DEPARTAMENTO DE ADMINISTRACIÓN, EL ÁREA ESTADO, GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS Y NODO PACOC DE LA UAM AZCAPOTZALCO

- ESCUELA NACIONAL DE ANTROPOLOGÍA E HISTORIA
- CENTRO DE INVESTIGACIONES INTERDISCIPLINARIAS SOBRE DESARROLLO REGIONAL (CIISDER).
- SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE ESTUDIOS DE JUVENTUD EN AMÉRICA LATINA.
- FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS. UNAM
- UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE TLAXCALA.
- EL CUERPO ACADÉMICO: ANÁLISIS REGIONAL SOCIOPOLÍTICO.
- EL GRUPO DE INVESTIGACIÓN: ESTUDIOS DE PODER, AGRESIÓN, CONFLICTO Y VIOLENCIA, DEL CIISDER DE LA UATX, ADSCRITOS AL SISEJAL.

Primer Coloquio Internacional: Violencia y Neonazismo

DEL 9 AL 13 DE FEBRERO 2026