

NÚMERO ESPECIAL MONOGRÁFICO

Transformaciones democráticas en México y Estados Unidos:  
¿Estabilidad, cambio o destrucción institucional?



**Freddy Mariñez Navarro**  
**Gerardo Aguilar Villegas**  
*Coordinadores*



### **El Colegio de Jalisco, A.C.**

Dr. Roberto Arias de la Mora

*Presidente*

Mtra. Ixchel Nacdul Ruiz Anguiano

*Secretaria General*

Mtra. Déborah Moloeznik Paniagua

*Coordinadora de Publicaciones*



Dra. Fabiola Figueroa Neri

*Directora*

Dr. Alberto Arellano Ríos

*Coordinador Académico*

Mtra. Eva de Nova Morales

*Editora*

Lic. Karen Estefanía Rodríguez Nájera

*Apoyo Técnico*

### *Información Legal*

ESFERA PÚBLICA REVISTA EN GOBERNANZA Y SOCIEDAD, Vol. 2, Número Especial Monográfico de octubre de 2024, es una publicación digital de difusión científica semestral editada por El Colegio de Jalisco A. C., calle 5 de mayo, 321, Col. Centro, Zapopan, Jalisco, C.P. 45030, Teléfono +52 33-3633-2616, [www.esferapublica.mx](http://www.esferapublica.mx), [esferapublica@elcolegiodejalisco.edu.mx](mailto:esferapublica@elcolegiodejalisco.edu.mx)  
Editor responsable: Fabiola Figueroa Neri.  
Reserva de Derechos al Uso Exclusivo No. 04-2024-011916520800-102 ISSN 2992-8575, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor.

Grabado utilizado en la portada de Rini Templeton, fuente:

<https://riniart.com/gallery/101.html>

### **Comité Científico**

Dr. Luis F. Aguilar Villanueva, México. Dra. María del Socorro Arsaluz Lozano, COLEF, México. Dra. Cecilia Cadena Inostroza, CMQ, México. Dr. Daniel Cravacuore, UNQ, Argentina. Dr. Ricard Gomà Carmona, UAB, España. Dr. Boris Graizbord, COLMEX, México. Dr. Freddy Mariñez, COLJAL, México. Dr. Mauricio Merino Huerta, UDG, México. Dra. Maria do Livramento Miranda Clementino, UFRN, Brasil. Dra. Beatriz Núñez Miranda, COLJAL, México. Dra. María del Carmen Pardo, COLMEX, México. Dr. Carles Ramió Matas, UPF, España. Dr. Enrique José Varela Álvarez, UVIGO, España. Dra. Jeanne W. Simon, UDEC, Chile.

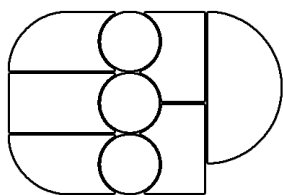
### **Comité Editorial**

Dr. Alberto Arellano Ríos, COLJAL, México. Dra. María Dolores Álvarez Contreras, COLJAL, México. Dra. Erika Patricia Cárdenas Gómez, COLJAL, México. Dr. Richardson Leonardi Moura da Câmara, UFRN, Brasil. Dra. Aimée Figueroa Neri, UDG, México. Dra. Anahí Copitzky Gómez Fuentes, UDG, México. Dr. Magdiel Gómez Muñiz, UDG, México. Dr. Raúl Hernández Mar, UAM-Lerma, México. Dr. Juan Carlos Martínez Andrade, CMQ, México. Dra. Violeta Montero Barriga, UDEC, Chile. Dr. Fernando Patrón Sánchez, UGTO, México. Dra. Jarumy Rosas Arellano, UDG, México. Dr. Javier Rosiles Salas, UCEMICH, México. Dra. Alejandra B. Trejo Nieto, COLMEX, México. Dr. Rafael Vergara Varela, UNIVALLE, Colombia.

**[www.esferapublica.mx](http://www.esferapublica.mx)**

**[esferapublica@elcolegiodejalisco.edu.mx](mailto:esferapublica@elcolegiodejalisco.edu.mx)**

Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido aquí publicado sin fines de lucro, siempre que no se modifique y se cite la fuente complete. Las opiniones expresadas por los autores y autoras en la presente publicación pertenecen a ellos y no necesariamente reflejan la postura de la Revista.



# Esfera Pública Revista en Gobernanza y Sociedad

Volumen 2, número especial monográfico,  
octubre de 2024

**Transformaciones democráticas en México y Estados  
Unidos: ¿Estabilidad, cambio o destrucción institucional?**

Freddy Mariñez Navarro  
Gerardo Aguilar Villegas  
*Coordinadores*



EL COLEGIO  
de  
JALISCO

## Contenido

### Presentación

Freddy Mariñez Navarro

Gerardo Aguilar Villegas

### **La democracia amenazada en América Latina**

Instituciones democráticas bajo asedio. La amenaza autoritaria en la  
región latinoamericana

María Isabel Puerta Riera

6-28

### **Cambio o destrucción institucional: el caso de México**

Modelos de desarrollo económico y administrativo: fortaleza y  
debilidad de las instituciones públicas

José Fernández Santillán

29-48

Falsos supuestos sobre el poder judicial y su reforma.

Javier Hurtado González

49-70

La democracia mexicana en suspenso. Avance del autoritarismo y  
vulneración de los derechos de libertad

Freddy Mariñez Navarro

71-88



El combate a la corrupción en Latinoamérica: una revisión a la propuesta de agencia federal anticorrupción en México

Gerardo Aguilar Villegas

89-111

La autocratización y el patrimonialismo en la vida pública de Sinaloa, México

Ernesto Hernández Norzagaray

112-128

### **La “nueva era” de las instituciones en los Estados Unidos**

¿Hace agua el excepcionalísimo estadounidense?

Leonardo Vivas Peñalver

129-143

### **Acerca de los autores (as)**

144-145



## **Presentación del número especial monográfico**

*Esfera pública*, la revista en *Gobernanza y Sociedad* de El Colegio de Jalisco ha tenido como iniciativa publicar este número especial cuyo título recoge los análisis de los procesos políticos de incidencia democrática institucional en México y en los Estados Unidos de América. Se hace hincapié a las transformaciones democráticas, preguntándonos, ¿Estabilidad, Cambio o destrucción institucional? El objetivo de este número es presentar, en la pluma de investigadores y especialistas, los estudios sistemáticos de procesos políticos en estos dos países donde la democracia constitucional se sustenta en un sistema de pesos y contrapesos para evitar la concentración de poder. Los tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) funcionan mediante los controles interorgánicos. Por ello, podemos sustentar que las democracias son indirectas, es decir, democracias representativas en las que estamos gobernados por representantes, no por nosotros mismos. Hablamos de la democracia moderna al referirnos a aquella que ha proporcionado a cada individuo la seguridad de su libertad, donde todos participan en la cosa pública, no solo con el voto sino en los espacios y debates públicos.

Pensamos que la democracia hoy debe solidificarse en el momento en que los elementos que producen el Estado de derecho y los que dotan a los gobiernos de su carácter democrático están bien instalados institucionalmente. Es por ello que el *principio guía* de una democracia constitucional es proteger la libertad del ciudadano individual contra el *poder del Estado*. Hoy, la Democracia Constitucional se ha venido fortaleciendo en el sentido de que en la política contemporánea la idea de derechos básicos o fundamentales suele definirse a partir de la concurrencia de dos rasgos: a) los derechos básicos como límites a la adopción de políticas y; b) los derechos básicos como límites al procedimiento de la toma de decisiones por las mayorías.



Afirmamos entonces que las democracias constitucionales contemporáneas subrayan que Democracia y Constitución no son términos excluyentes, sino dos elementos que se refuerzan mutuamente (complementarios y asimétricos), lo que le da el sentido de gobierno limitado, ya que es lo que le daría al Estado su capacidad poder lograr los objetivos de las políticas y decisiones públicas. Entendida así, los principios fundamentales de esta democracia serían los siguientes: a.- de la dignidad humana; b.- de la libertad; c.- de la igualdad y; d.- de la estructura y fines del Estado de derecho, democrático y social.

Desde hace aproximadamente tres décadas ha habido la tendencia en diversos gobiernos de países democráticos— de América Latina y Estados Unidos de América— a una estrategia para cambiar radicalmente las estructuras institucionales que sustentan las democracias constitucionales. Esta estrategia basa su acción en la destrucción del principio de gobierno limitado con la lógica política que está relacionada con la institución de lo social y no fundada en el seguimiento de las reglas, porque como lo expresan los defensores del populismo (Ernesto Laclau, Francisco Panizza y Chantal Muffe), el Derecho no debe limitar, sino expresar la voluntad de la autoridad de las mayorías. Es decir, que las lógicas políticas están relacionadas con la institución de lo social. Tal institución surge de las demandas sociales y es inherente a cualquier proceso de cambio social. Este cambio tiene lugar mediante la articulación de la variable de la equivalencia y la diferencia y ello presupone la constitución de un sujeto político histórico (el pueblo). En este sentido, identificamos los gobiernos que han venido representando el quiebre político del consenso democrático y de la legalidad, y que han renunciado a la agenda democrática de los contrapesos, controles y rendición de cuentas como límite al poder, impulsando acciones gubernamentales autoritarias. Ejemplo de estos gobiernos son Estados Unidos (de Trump), Brasil (de Bolsonaro), México (López Obrador), Colombia (Petro), Bolivia (de Evo Morales), Nicaragua (Ortega), Venezuela (de Chávez y dictadura de Nicolás Maduro).

El análisis de estos procesos políticos, nos han llevado a estructurar este número en tres partes. La primera parte la denominamos ***La democracia amenazada en América Latina***, donde a la luz de un objetivo teórico explicativo, María Isabel Puerta Riera hace un recorrido conceptual sobre la amenaza autoritaria en la región

latinoamericana, poniendo en perspectiva “el proceso de des-democratización y autocratización” que aqueja a algunos países en América Latina, dejando en evidencia la manipulación de las instituciones democráticas por gobernantes autoritarios decididos a mantener el control del poder.

La segunda parte, la titulamos ***Cambio o destrucción institucional: el caso de México***. En esta, agrupamos cinco trabajos que enmarcan el debate en esta dirección. Se trata, en primera instancia, del análisis de José Fernández Santillán sobre “los modelos de desarrollo económico y administrativo: fortaleza y debilidad de las instituciones públicas en México”. En este análisis, Fernández Santillán pone en la mesa de discusión la afirmación de que en “México el Régimen de la Revolución logró implantar su hegemonía durante más de setenta años; luego vino el neoliberalismo e impuso su hegemonía por cerca de treinta y seis años; ahora el populismo ha tomado el poder y pretende alargar su estancia en el mando. De hecho, por las cifras alcanzadas en las elecciones del 2 de junio de 2024 hay visos de que tiene la hegemonía en el bolsillo. Pero, es imperativo presentar una alternativa al populismo”. El segundo análisis de esta segunda parte, lo hace Javier Hurtado González en el texto titulado “Falsos supuestos sobre el poder judicial y su reforma”. En éste se reflexiona sobre la supuesta independencia y autonomía del poder judicial desde la doctrina de la separación de poderes en los sistemas de gobierno presidencial, en el contexto de la reforma impulsada por el presidente Andrés Manuel López Obrador. Siguiendo, en la tercera reflexión, presentamos a Freddy Mariñez Navarro quien, analiza el avance del autoritarismo y la vulneración de los derechos de libertad en México, lo que él denomina “La democracia mexicana en suspenso”. Aquí, el análisis central gira en torno a la tendencia autoritaria en la perspectiva de la Democracia Constitucional de Derecho vista en tres dimensiones: la crisis de la democracia y la amenaza de las instituciones (tendencia y su relación con los derechos de libertad); la prioridad de los derechos fundamentales para la Democracia Constitucional como defensa a la amenaza autoritaria y; la anticipación a algunas pistas de lo que vendrá para el nuevo sexenio: un régimen con derechos de libertad limitados.

Gerardo Aguilar Villegas, como cuarta reflexión, analiza, basado en un estudio a fondo del Sistema Nacional Anticorrupción, los esbozos presentados hasta ahora

por la presidenta electa, Claudia Sheinbaum Pardo, respecto a su propuesta de creación de la Agencia Federal Anticorrupción, adscrita a la Secretaría de la Función Pública de la Administración Pública Federal. Y finalmente, Ernesto Hernández Norzagaray, en su texto “La autocratización y el patrimonialismo en la vida pública del estado Sinaloa, México” expone como eje central que con el caso sinaloense se pretende demostrar que lo que sucede en el ámbito general de algunos países latinoamericanos se reproducen en sus provincias, entidades federativas o estados. Afirma Hernández Norzagaray que, México no es la excepción a la regla, dado en que en estos últimos años hemos visto cómo la visión autocrática del gobierno de Sinaloa, vestida de patrimonialismo, ha sido exitosa, producto de una estrategia bien pensada de captura de las instituciones de la entidad federativa.

La tercera parte del número, que denominamos *La “nueva era” de las instituciones en los Estados Unidos*, Leonardo Vivas Peñalver nos expone en su sugerente artículo, titulado “¿Hace agua el excepcionalísimo estadounidense?”, que el surgimiento, razones, e impacto político del liderazgo de Donald Trump en Estados Unidos desde fines de la década pasada hasta la actualidad, parte de la noción de Excepcionalismo, la cual se ha usado y de la cual también se ha abusado ampliamente. Se deja claro que varios de los rasgos políticos de Trump, que lo han caracterizado, se han acentuado, dando como consecuencia el impacto en el funcionamiento de las principales instituciones políticas de ese país, algunas de las cuales como el Congreso y, en particular la Cámara baja, han mostrado cierta decadencia. Además del declive del partido Republicano.

Con este Número Especial, creemos contribuir al debate regional sobre el quiebre de las instituciones democráticas.

Freddy Mariñez Navarro

Gerardo Aguilar Villegas  
*Coordinadores del Número*



# La democracia amenazada en América Latina



*Ensayo académico*

## **Instituciones democráticas bajo asedio. La amenaza autoritaria en Latinoamérica**

**MARIA ISABEL PUERTA RIERA** [orcid.org/0000-0002-8967-2748](https://orcid.org/0000-0002-8967-2748)[mpuertariera@valenciacollege.edu](mailto:mpuertariera@valenciacollege.edu)

### **Resumen**

La democracia latinoamericana se encuentra bajo asedio debido a la tensión provocada por impulsos autoritarios encubiertos bajo prácticas democráticas defectuosas. El proceso de des-democratización y autocratización que afecta a algunos países de América Latina evidencia la manipulación de las instituciones democráticas por parte de gobernantes autoritarios decididos a mantener el control del poder. ¿Cómo pudieron las instituciones democráticas ser explotadas por estas ambiciones autoritarias? Nuestro planteamiento consiste en explorar los modelos teóricos de des-democratización, que incluyen democracias defectuosas, autoritarismo competitivo y erosión democrática, entre otros, a través de ejemplos específicos de países de la región. Esta contribución parte de la perspectiva de las olas de democratización para identificar las condiciones que favorecen o impiden estos procesos, proporcionando evidencia empírica que ilustra el retroceso democrático en la región. Asimismo, se discute el impacto del populismo en la consolidación autoritaria y su contribución al deterioro democrático en Latinoamérica. Este análisis aspira a ofrecer una comprensión exhaustiva de las amenazas a la democracia en América Latina y destacar la importancia de fortalecer las instituciones democráticas para prevenir la autocratización.

**Palabras clave:** des-democratización, autocratización, erosión democrática, Latinoamérica, populismo, autoritarismo competitivo.

Cómo debe citarse este artículo:

Puerta, M.I. (2024). . Instituciones democráticas bajo asedio. La amenaza autoritaria en Latinoamérica. *Esfera Pública Revista en Gobernanza y Sociedad*, 2 (4.1), 6-28. <http://www.esferapublica.mx>

En los sistemas democráticos, las instituciones fundamentales tienen como objetivo garantizar la representación, la justicia y la responsabilidad en el ejercicio de la autoridad. Por otra parte, en gobiernos con tendencias autoritarias, dichas instituciones pueden ser objeto de manipulación y coacción para responder a los intereses de sectores que aspiran a mantener su control sobre el poder. Estas prácticas no solo debilitan la democracia, sino que también atentan contra la estabilidad política y social de los países afectados.

La discusión sobre una tercera ola de autocratización, ya sea como ruptura democrática o como la transición de una democracia a una autocracia (Lührmann y Lindberg, 2019), se ha intensificado en los últimos quince años. Si bien el más reciente reporte del proyecto *Varieties of Democracy* (2024) reitera el retroceso global de la democracia, en la región latinoamericana se refleja una recuperación gracias a los casos de Brasil, Honduras y Bolivia (Nord et al., 2024, p. 10). No obstante, el mismo reporte advierte que El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, México, Nicaragua y Perú están experimentando episodios de regresión democrática (Nord et al., 2024, p. 21).

En Latinoamérica, tenemos ejemplos de regímenes autocráticos que cooptaron prácticas democráticas, utilizando su legitimidad para mantenerse en el poder. El retroceso democrático de la región se observa especialmente en las experiencias de Nicaragua y Venezuela, que, mediante procesos electorales, se convirtieron en regímenes autoritarios o autocracias electorales (Welp, 2024) a través de la manipulación de sus instituciones democráticas.

¿Cómo se produjo el retroceso bajo la mirada de las instituciones democráticas? Esta contribución describe los modelos presentes en el proceso de des-democratización y autocratización en América Latina a través de un enfoque teórico y empírico. Considerando la variedad de expresiones en la literatura especializada para caracterizar las desviaciones democráticas, desde la erosión, pasando por la regresión hasta la ruptura democrática, la des-democratización se presenta como la visión opuesta de la democratización (Bogaards, 2018). Este enfoque ofrece, además, evidencia empírica que identifica los retrocesos de la democracia, en un esfuerzo por discutir el proceso de deterioro institucional que lleva al colapso democrático.

## **Las olas de democratización**

El proceso de democratización descrito por O'Donnell y Schmitter (1986) parte de la noción de la democracia como un modelo guiado por el principio de la ciudadanía,

definido por los derechos y obligaciones que componen su praxis (1986, p. 7). En este sentido, para los autores, la democratización consiste en el proceso donde dichos principios de ciudadanía se aplican a instituciones políticas de naturaleza no democrática, excluyente o limitada (1986, p. 8). Aun cuando la democracia como experiencia tiene distintas expresiones, hay unos elementos comunes que la definen instrumentalmente: elecciones, participación, representación y reglas de juego.

Tal como lo caracteriza Whitehead (2011), la democratización no puede abordarse sin considerar la noción de democracia a la que se adscribe, que suele ser diversa y compleja en sus expresiones prácticas. En su argumentación, Whitehead señala que, dada la dificultad de partir de condiciones simétricas, su estudio implica el reconocimiento de las fluctuaciones que presenta un concepto que debería entenderse como una construcción social a largo plazo (2011, pp. 19-57). Por su parte, Huntington describe tres oleadas de democratización, ubicando la tercera entre 1974 y 1990, donde se registraron al menos 30 transiciones a la democracia, en las que identificó como causas del fenómeno:

1. La profundización de los problemas de legitimidad que experimentaron los regímenes autoritarios durante ese período, con malos resultados después de los fracasos económicos y militares;
2. El inesperado crecimiento económico de la década de 1960 que contribuyó a la expansión de las clases medias;
3. El papel de la Iglesia Católica después del Concilio Vaticano II, redefiniendo su papel en la esfera geopolítica;
4. Los cambios en la comunidad internacional (Unión Europea, EE. UU. y la URSS), y
5. El efecto *bola de nieve* de las primeras etapas de la tercera ola de democratización (Huntington, 1991, p. 13; Diamond, 2008, p. 51).

Las condiciones favorables para la democratización no estuvieron presentes en todos los países. Huntington argumentó que el efecto bola de nieve tenía más influencia en los líderes autoritarios de Europa del Este que en la población misma (1991, p. 16). De manera que no bastaba con la presión externa cuando internamente no contaban con una estructura económica y social que permitiera su expansión. Según Huntington, los factores que contribuyeron al declive de las transiciones democráticas de la primera y segunda ola fueron:

1. La debilidad de los valores democráticos de las élites y del público en general;
2. Las crisis económicas y su incidencia en los conflictos sociales, favoreciendo fórmulas autoritarias;

3. La polarización política como consecuencia de la rápida incorporación de políticas reformistas en los ámbitos económico y social por parte de los gobiernos de izquierda;
4. El rechazo de las clases medias y altas conservadoras al ejercicio del poder por parte de los movimientos populistas y de izquierda y de las clases bajas;
5. La descomposición del sistema de administración de justicia como consecuencia del terrorismo o la insurgencia;
6. El intervencionismo de los países no democráticos, y
7. El efecto bola de nieve inversa, estimulado por el colapso o el derrocamiento de regímenes democráticos en otros países (Huntington, 1991, p. 18).

La democratización tuvo un aliado en la promoción de la democracia como estrategia de política exterior, en un compromiso para fomentar su desarrollo como medida de protección contra los regímenes autoritarios. Sin embargo, como lo señala Huntington (1991, p. 15), la política exterior de los Estados Unidos mostraba una fluctuación en su ejecución, donde es posible identificar períodos de profunda integración y repliegues de bajo impacto, en respuesta a la intensificación de brotes no democráticos y transiciones democráticas exitosas. Empero, como señala Carothers, la ayuda a la democracia no ha estado exenta de controversia, debatiéndose a menudo la legitimidad y los límites de la promoción de la democracia occidental (2004), ya que los esfuerzos en su construcción también formaron parte de la respuesta a las preocupaciones en materia de seguridad nacional de Estados Unidos frente al aumento de amenazas terroristas.

No obstante, también ha influido el recelo sobre las razones subyacentes para promover la democracia como disfraz para el cambio de régimen, fuertemente cuestionado por los defensores de una política exterior no intervencionista. La promesa de promoción de la democracia ha sido tratada con incredulidad, ya que es percibida como una muestra de neoimperialismo, usualmente etiquetada como herramienta de apropiación de los recursos nacionales sin un compromiso serio con los esfuerzos de democratización. Esto se ve como un trasfondo para incursiones militares en medio de esfuerzos de restauración democrática, profundizando la falta de confianza que provocan estas prácticas en regiones en desarrollo (McFaul, 2004, p. 147).

Por otra parte, Carothers advierte que la misión de la promoción de la democracia fue un aspecto importante de la agenda económica y de seguridad de los Estados Unidos, aun cuando, en ciertas circunstancias, por estas mismas razones, para algunas administraciones era necesario evitar relaciones hostiles con regímenes no democráticos (2004, p. 7). Sin embargo, a pesar de la aspiración de

que la promoción democrática tuviera más posibilidades de éxito en América Latina luego de la Revolución de los Claveles (1974) como incentivo para su expansión, después de diez años hubo signos de retrocesos (Diamond, 2008, p. 43). A mediados de los años 90, las amenazas a los procesos de democratización se hicieron más evidentes, deteniendo la trayectoria de su expansión

Los regímenes democráticos han sufrido un declive desde 2005, tras la tercera ola de democratización que tuvo un espacio predominante en América Latina hacia finales de la década de los setenta con las transiciones en Ecuador, Perú y Argentina, desacelerándose con la autocratización experimentada por las democracias débiles de Venezuela, Honduras y Nicaragua (Møller-Skaaning, 2013, p. 87). En el debate sobre el repliegue democrático, los argumentos plantean, por un lado, que puede tratarse de la reversión de la ola democratizadora, mientras que, por el otro, puede entenderse como un estancamiento en los procesos de democratización.

La tercera ola de democratización ha cedido espacio en dicho debate a una nueva ola de autocratización (Luhmann & Lindberg, 2019). La desaceleración democrática había sido anticipada, y la variedad de experiencias en la última década y media ha proporcionado a la ciencia política un campo extenso para su conceptualización (Puerta, 2021a; Haggard & Kaufman, 2021). La amplia literatura que explora la variedad de esfuerzos de conceptualización para explicar la reversión democrática trae a discusión no solo los requisitos mínimos para una democracia, sino también reconstruye los pasos para su consolidación. Ese proceso nos permite profundizar en las debilidades del proceso que permitieron la oportunidad para que prácticas antidemocráticas se normalizaran.

En esta contribución planteamos la discusión desde la perspectiva no solo de las condiciones, sino del proceso de deconstrucción democrática y los desafíos que enfrentamos al conceptualizar y explicar el retroceso democrático en democracias defectuosas. El reto, tanto teórico como empírico, consiste en abordar el retroceso de la democratización desde la premisa de que los casos analizados en este estudio no pueden considerarse democracias consolidadas. Esto introduce un nuevo aspecto al debate, ya que una caracterización inadecuada del régimen puede comprometer la exactitud en el análisis de los procesos de des-democratización. En este sentido, una democracia imperfecta no debería interpretarse como un éxito en el proceso de democratización.

## Conceptualizando las limitaciones democráticas

La crisis crónica de la democracia ha ampliado las discusiones sobre los obstáculos para la democratización, así como la proliferación de rasgos autoritarios en democracias débiles o defectuosas. Aun cuando se trata de un tema central en la ciencia política contemporánea, no es menos cierto que la conceptualización es variada y responde a diferentes niveles de descomposición democrática. La asimetría de las experiencias democráticas podría, en parte, explicar la dificultad para medir la salud de las democracias.

En la caracterización de los episodios de des-democratización, partimos de la noción de que se trata de contextos donde ha tenido lugar un proceso de democratización. En ese sentido, encontramos los siguientes modelos:

### Democracia defectuosa

Merkel diferencia cuatro subtipos de democracias disminuidas: democracia excluyente, democracia iliberal, democracia delegativa y democracia tutelar. Su análisis parte de la noción de “democracia incrustada” (ver Figura núm. 1), en la que identifica cinco regímenes parciales interdependientes: régimen electoral democrático, derechos políticos, derechos civiles, responsabilidad horizontal y poder efectivo de gobierno. La definición de “democracias defectuosas” como subtipos de democracia, aun cuando cumplen con ciertos aspectos fundamentales de la democracia electoral, presentan defectos significativos en uno o más de dichos regímenes parciales. De igual forma, señala que si una democracia defectuosa es efectiva en su respuesta a las demandas de las élites y la población, estas pueden no ser transicionales (Merkel, 2004, p. 48).

#### A) Democracia excluyente

En esta categoría, existen mecanismos de exclusión de la participación política (derecho al sufragio) de la población adulta, impidiendo el ejercicio efectivo de la soberanía popular como elemento fundamental de la democracia.

#### B) Democracia tutelada

Consiste en el uso de ‘poderes de veto’ por parte del sector militar, grupos armados (guerrillas, milicias), sector empresarial, terratenientes o corporaciones multinacionales, con amplio control sobre sectores políticos, limitando la autoridad de los representantes electos democráticamente.

#### C) Democracia iliberal

En esta variante, los derechos civiles y el Estado de derecho están comprometidos.

Los controles sobre el ejecutivo y el legislativo por parte del poder judicial son débiles, y los derechos constitucionales tienen poca influencia sobre las acciones del gobierno.

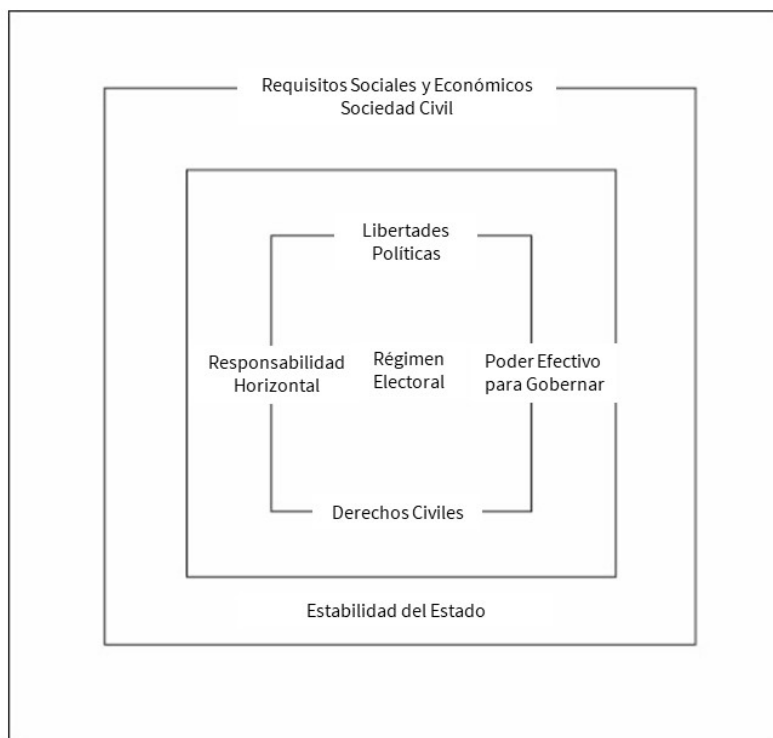
#### D) Democracia delegativa

En esta versión, el ejecutivo tiene un poder excesivo y pocas restricciones por parte del legislativo y el judicial. Las normas constitucionales son frecuentemente ignoradas y los controles y equilibrios necesarios para una representación política equilibrada se encuentran seriamente debilitados, generalmente bajo liderazgos carismáticos.

Las democracias defectuosas son democracias en las que los regímenes parciales ya no están mutuamente integrados, y la lógica de una democracia constitucional se ve perturbada (Merkel, 2004, p. 48).

Figura núm. 1

#### *El concepto de democracia incrustada*



Fuente: Merkel, 2004: 37

Los subtipos de democracias defectuosas posiblemente no introduzcan conceptos novedosos, pero al conectarlos con la noción de *democracia incrustada*, permite identificar cuál de los pilares de la democracia (*regímenes parciales*) está fallando, provocando la aparición de una de las variantes defectuosas.

#### Retroceso democrático

El retroceso democrático se caracteriza por el debilitamiento de las instituciones democráticas desde el poder. En este caso, se trata de la manipulación de los medios democráticos para alcanzar el poder y luego desmontar los arreglos institucionales con el apoyo de mayorías electorales. El peligro del retroceso democrático es que no se origina en un golpe de Estado, sino que nace en el propio régimen político, como ha sido en los casos de El Salvador, Nicaragua y Venezuela.

Dado que concebimos el retroceso como un proceso en el que los líderes elegidos democráticamente debilitan las instituciones democráticas, ciertas formas afines de cambio de régimen están excluidas de la consideración. Los golpes de Estado y los autogolpes ejecutivos siguen siendo una amenaza importante, aunque decreciente, para la democracia (Haggard, S. y Kaufman, R. (2021, p. 2).

Uno de los problemas que enfrentan los regímenes democráticos débiles es que facilitan el ascenso al poder de actores políticos con tendencias autoritarias por la vía democrática, sin que existan mecanismos para evitarlo. El retroceso democrático por vía de líderes autoritarios resulta del uso del sistema para desmontarlo. El debilitamiento o asalto de los pilares de la democracia que Haggard y Kaufman identifican: elecciones libres, derechos políticos y libertades individuales, y Estado de derecho (2021, p. 3), no produce un derrumbe del sistema, pero va socavando sus bases, como ha sido el caso de la erosión en Venezuela o la reversión en Nicaragua.

#### A. Democracia delegativa

La democracia delegativa pudiera verse como una etapa intermedia entre las democracias débiles y la erosión democrática. En este modelo de democracia, el Ejecutivo ejerce amplia influencia, utilizando su autoridad para debilitar los arreglos institucionales (sistema de frenos y contrapesos). Este deterioro permite sentar las bases para la profundización de prácticas antidemocráticas bajo el amparo de un ambiente de legitimidad por la vía electoral, como fue el caso de Venezuela bajo el mandato de Hugo Chávez.

Otras características de la Democracia Delegada -presente en el derecho venezolano durante el período 2000-2004- son el interés permanente del Ejecutivo por dimensionar o someter otros poderes; así como la formulación e implementación -con altos márgenes de discrecionalidad, desde la Presidencia de la República- de políticas

públicas caracterizadas por su implementación abrupta, no planificada e inconsulta, de resultados inciertos y desempeño decreciente (Chaguaceda y Puerta, 2015, p. 179).

El concepto de democracia delegativa es útil para explicar algunas expresiones de debilitamiento institucional en democracias no consolidadas. Sin embargo, un rasgo distintivo de este modelo es que, si bien no se trata de un régimen representativo, dado el contexto de economías en crisis y problemas sociales omnipresentes en Latinoamérica, se dan las condiciones para abusar del poder sin que medie un sistema de frenos y contrapesos (O'Donnell, 1994, p. 56). El concepto original de O'Donnell lo desarrolla Merkel como parte de las democracias defectuosas, pero sin aportar elementos novedosos en su caracterización (Merkel, 2004, p. 50).

#### B. Erosión democrática

Por su parte, la erosión democrática describe un subtipo de proceso de autocratización (Laebens & Lührmann, 2021) donde los líderes electos democráticamente debilitan la institucionalidad democrática lo suficiente como para ampliar sus poderes sin que necesariamente se produzca un quiebre democrático. El caso de El Salvador es uno de los ejemplos más recientes donde las normas constitucionales fueron vulneradas con la ayuda del poder judicial (Meléndez-Sánchez, 2024) en sus primeros pasos hacia el desmantelamiento de los arreglos institucionales que limitaban al Ejecutivo.

Partiendo de su definición, consideramos que hay erosión democrática cuando un titular elegido democráticamente socava sustancialmente instituciones democráticas (es decir, causa autocratización) al expandir o abusar sus poderes, pero no los suspende ni los suprime por completo (Laebens, & Lührmann, 2021: 910).

La erosión democrática representa una noción que se entiende también como retroceso democrático (Pérez-Liñán & Pagés-Jiménez, 2022). Sin embargo, a pesar de la porosidad semántica, es posible diferenciar la naturaleza de un concepto que apunta a las características de un modelo (erosión) en un proceso prolongado de deterioro institucional (retroceso). En este sentido, podemos señalar la erosión democrática en Venezuela que comenzó con Hugo Chávez y su llamado a una Asamblea Nacional Constituyente en 1999, como los primeros pasos en esa dirección. Mientras que, en el caso de Nicaragua, luego de las protestas sociales y la consecuente persecución política en 2018, el régimen de Daniel Ortega aceleró el desmantelamiento de la institucionalidad democrática, profundizando su naturaleza autoritaria (Orozco, 2023, p. 2-10). Sin embargo, estos esfuerzos de deconstrucción institucional se caracterizan por su multidimensionalidad, por lo que no se trata

de procesos lineales que conducen a un mismo resultado (O'Donnell), haciendo factible que se produzcan avances, retrocesos o estancamientos en las distintas experiencias.

### C. Des-democratización

El proceso de reversión de la democratización presenta las mismas dificultades para caracterizarlo si no se considera que las experiencias de democratización no se desarrollan de manera homogénea. De manera que, en la deconstrucción de la democracia, podemos identificar las consecuencias del deterioro en la dirección opuesta a los avances democráticos, ya sea por una ruptura en los compromisos o por el debilitamiento de los arreglos constitucionales (casos de Bolivia, Guatemala o El Salvador).

El término des-democratización es preferido aquí a “erosión democrática”, “retroceso” y “regresión”, para facilitar una comparación directa con la democratización. Des-democratización indica un punto de partida, la democracia, y una dirección, menos democracia (Bogaards, 2018).

Sin embargo, la des-democratización se refiere con mayor precisión a la experiencia que ocurre en democracias que surgieron como producto de un proceso de democratización. Entonces, el fenómeno ocurre cuando estas democracias, producto de procesos de democratización, sufren regresiones a estados previos, como en el caso de Nicaragua y el progresivo dismantelamiento de las instituciones para someterlas al control político del Ejecutivo.

### D. Autoritarismo competitivo

Los regímenes calificados como autoritarismos competitivos, si bien utilizan los instrumentos electorales, lo hacen a través de la manipulación para beneficiarse de su legitimidad, sin que medien compromisos de aceptación de los valores democráticos a los que están asociados, tal como ocurre en El Salvador, Nicaragua y Venezuela (Polga-Hecimovich, 2024, p. 521).

En los regímenes autoritarios competitivos, las instituciones democráticas formales son ampliamente vistas como el principal medio de obtener y el ejercicio de la autoridad política. Los titulares violan esas reglas, sin embargo, con tanta frecuencia y hasta tal punto que el régimen no cumple con los estándares mínimos convencionales para la democracia (Levitsky y Way, 2002: 161).

El autoritarismo competitivo es uno de los rasgos característicos de los regímenes en Nicaragua y Venezuela, donde siguen convocándose elecciones en

condiciones adversas para la oposición, con la intención de revestir de legitimidad política mandatos que no han sido electos de forma transparente, y donde además controlan el proceso de gestión y administración electoral. En ambos casos, el poder judicial es instrumentalizado para evitar cualquier mecanismo de control institucional que pueda representar un freno al ejercicio del poder (Puerta, 2022; Orozco, 2023).

#### E. Autoritarismo electoral no competitivo

El autoritarismo electoral, similar al autoritarismo competitivo, describe un modelo que se consolida luego del uso y apropiación de mecanismos electorales democráticos, para ponerlos a disposición del régimen político, ignorando los compromisos propios de la democracia liberal que les permiten el ascenso al poder, bien sea a través de la disolución de la oposición, como es el caso de Nicaragua, o su inhabilitación, en el caso de Venezuela. El autoritarismo electoral profundiza la distancia entre las normas democráticas y su ejercicio ciudadano, concentrando el ejercicio del poder en manos del autócrata.

Los regímenes autoritarios electorales juegan el juego de las elecciones multipartidistas mediante la celebración periódica de elecciones para el jefe del ejecutivo y un órgano legislativo nacional ensamblaje. Sin embargo, violan los principios liberal-democráticos de la libertad y la equidad de manera tan profunda y sistemática como para convertir las elecciones en instrumentos” de un régimen autoritario más que de “instrumentos de la democracia (Schedler, 2006, p. 3).

El autoritarismo electoral y el autoritarismo competitivo se refieren al mismo modelo de instrumentalización de los procesos electorales. Sin embargo, a partir de la conceptualización que hace Schedler, es posible precisar cómo, gracias a la manipulación electoral, regímenes como los de El Salvador, Nicaragua y Venezuela logran mantenerse en el poder. El sistema no prescinde de las elecciones, pero las mantiene bajo control, condicionando a los sectores opositores para minimizar las posibilidades de una derrota electoral, reduciendo la incertidumbre electoral (Schedler, 2006, p. 3).

#### F. Autocratización

La autocratización representa una falla en el proceso de democratización (Tomini, 2024), una reacción adversa a los esfuerzos en torno a la consolidación, o la debilidad institucional manifiesta en la resistencia al cambio. Dada la caracterización, los episodios de autocratización en Venezuela y posteriormente en Nicaragua comenzaron a evidenciarse en la judicialización de la política durante el mandato

de Hugo Chávez, y posteriormente Nicolás Maduro (Puerta, 2021b), y en el cierre de los espacios cívicos durante el gobierno de Daniel Ortega y Rosario Murillo (Puerta, 2022; Prado, 2023).

Una democracia puede experimentar un episodio de autocratización que disminuye su calidad democrática al tiempo que introduce elementos autocráticos, sin transformarla en un tipo de régimen diferente (2024, p. 42).

Lo característico de los procesos de autocratización es que, tratándose de una falla de la democratización o la profundización de un proceso autoritario (Tomini, 2024, p. 39), se manifiesta como pérdida de valores democráticos institucionalizados. Los casos de El Salvador, Nicaragua y Venezuela exponen cómo el secuestro del poder judicial ha permitido su instrumentalización para crear un sistema institucional de protección de las prácticas autoritarias que les han consentido, con un manto de legitimidad cuestionada, perseguir legalmente a la oposición, desmontando restricciones institucionales y así sentar las bases formales que impidan la participación efectiva de las fuerzas opositoras.

Tabla núm. 1

Conceptualización de los modelos de democracias en crisis

| MODELO                                           | CONCEPTUALIZACIÓN                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|--------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Democracia defectuosa</i><br>(Merkel, 2004)   | <i>“Las democracias defectuosas son democracias en las que los regímenes parciales ya no están mutuamente integrados, y la lógica de una democracia constitucional se ve perturbada”.</i>                                                                                                                                                                                                     |
| <i>Backsliding</i><br>(Haggard y Kaufman, (2021) | <i>“Dado que concebimos el retroceso como un proceso en el que los líderes elegidos democráticamente debilitan las instituciones democráticas, ciertas formas afines de cambio de régimen están excluidas de la consideración. Los golpes de Estado y los autogolpes ejecutivos siguen siendo una amenaza importante, aunque decreciente, para la democracia” (Haggard y Kaufman, (2021).</i> |

| MODELO                                                             | CONCEPTUALIZACIÓN                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|--------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Democracia delegativa</b><br>(Chaguaceda y Puerta, 2015).       | <i>“Otras características de la Democracia Delegada -presente en el derecho venezolano durante el período 2000-2004- son el interés permanente del Ejecutivo por dimensionar o someter otros poderes; así como la formulación e implementación -con altos márgenes de discrecionalidad, desde la Presidencia de la República- de políticas públicas caracterizadas por su implementación abrupta, no planificada e inconulta, de resultados inciertos y desempeño decreciente.”</i>    |
| <b>Erosión democrática</b><br>(Laebens, & Lührmann, 2021)          | <i>“Partiendo de su definición, consideramos que hay erosión democrática cuando un titular elegido democráticamente socava sustancialmente instituciones democráticas (es decir, causa autocratización) al expandir o abusar sus poderes, pero no los suspende ni los suprime por completo.”</i>                                                                                                                                                                                       |
| <b>Des-democratización</b><br>(Bogaards, 2018).                    | <i>“El término des-democratización es preferido aquí a “erosión democrática”, “retroceso” y “regresión”, para facilitar una comparación directa con la democratización. Des-democratización indica un punto de partida, la democracia, y una dirección, menos democracia” (Bogaards, 2018).</i>                                                                                                                                                                                        |
| <b>Autoritarismo competitivo</b><br>(Levitsky, & Way, 2002).       | <i>“En los regímenes autoritarios competitivos, las instituciones democráticas formales son ampliamente vistas como el principal medio de obtener y el ejercicio de la autoridad política. Los titulares violan esas reglas, sin embargo, con tanta frecuencia y hasta tal punto que el régimen no cumple con los estándares mínimos convencionales para la democracia” (2002: 161).</i>                                                                                               |
| <b>Autoritarismo electoral no competitivo</b><br>(Schedler, 2006). | <i>“Los regímenes autoritarios electorales juegan el juego de las elecciones multipartidistas mediante la celebración periódica de elecciones para el jefe del ejecutivo y un órgano legislativo nacional ensamblaje. Sin embargo, violan los principios liberal-democráticos de la libertad y la equidad de manera tan profunda y sistemática como para convertir las elecciones en instrumentos” de un régimen autoritario más que de “instrumentos de la democracia” (2006: 3).</i> |
| <b>Autocratización</b><br>(Tomini, 2024).                          | <i>“Una democracia puede experimentar un episodio de autocratización que disminuye su calidad democrática al tiempo que introduce elementos autocráticos, sin transformarla en un tipo de régimen diferente” (2024: 42).</i>                                                                                                                                                                                                                                                           |

Fuente: Elaboración propia, 2024.

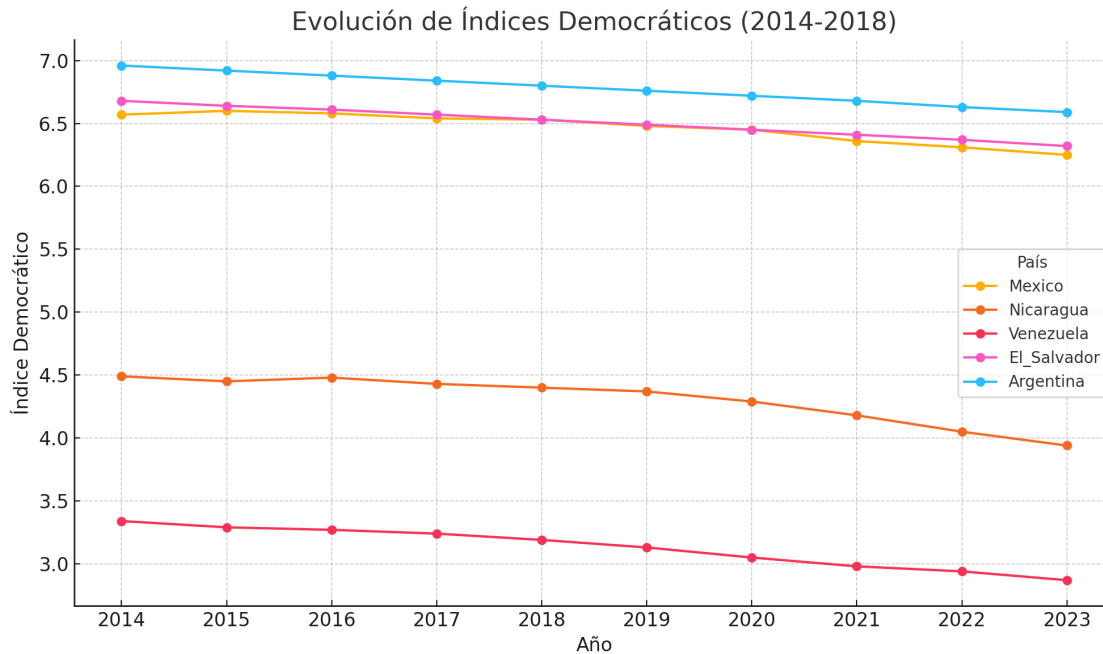
El modelo teórico de la des-democratización desde la experiencia latinoamericana

El deterioro de la democracia en Latinoamérica no es un fenómeno reciente; sin embargo, la complejidad de sus diversas manifestaciones en la región lo está profundizando. La segunda marea rosa ocurre en un ambiente caracterizado por las divisiones internas en el bloque regional, mientras la democracia latinoamericana enfrenta una creciente deriva antidemocrática, donde lo más relevante no es la cohesión ideológica (Puerta Riera, 2024).

En el reporte de *Varieties of Democracy* 2023, el promedio regional de democracias en América Latina había alcanzado su nivel más bajo desde 1989. Los hallazgos del estudio revelaron que, a pesar de los avances previos, la tendencia se estaba inclinando hacia un mayor deterioro democrático. Sin embargo, en el reporte de 2024 (ver Figura núm. 2), gracias a la recuperación de Brasil, la medición de la región mejoró, aunque en el mismo advierten sobre el avance autocrático debido a la profundización autoritaria en Nicaragua y Venezuela (Nord et al., 2024: 67).

La región latinoamericana no ha escapado del sentimiento antidemocrático que aqueja a las democracias occidentales. En Chile, Brasil y Argentina se han preservado las instituciones democráticas a pesar de los desafíos representados por las masivas protestas sociales, el avance de las derechas populistas y la presión económica; mientras que en Cuba, Venezuela y Nicaragua continúa la profundización autoritaria y el éxodo migratorio.

Figura núm. 2



Fuente: Elaboración propia con datos de Varieties of Democracy, 2024.

De acuerdo con el reporte de IDEA (2023), la democracia en la región alcanzaba entonces un 48 por ciento de apoyo, un dato que refuerza la tesis del ascenso de figuras autoritarias y la polarización política como consecuencia del debilitamiento democrático. Por su parte, el informe *Latinobarómetro 2023* destaca la profundización de liderazgos populistas y la fragmentación de los sistemas políticos. Los resultados muestran la erosión de los valores y prácticas democráticas, así como la corrupción de las élites políticas. En ambos casos, los resultados indican que en Latinoamérica hay un creciente desencanto hacia la democracia debido a la incapacidad de las élites políticas para materializar sus promesas (ver Figura núm. 3).

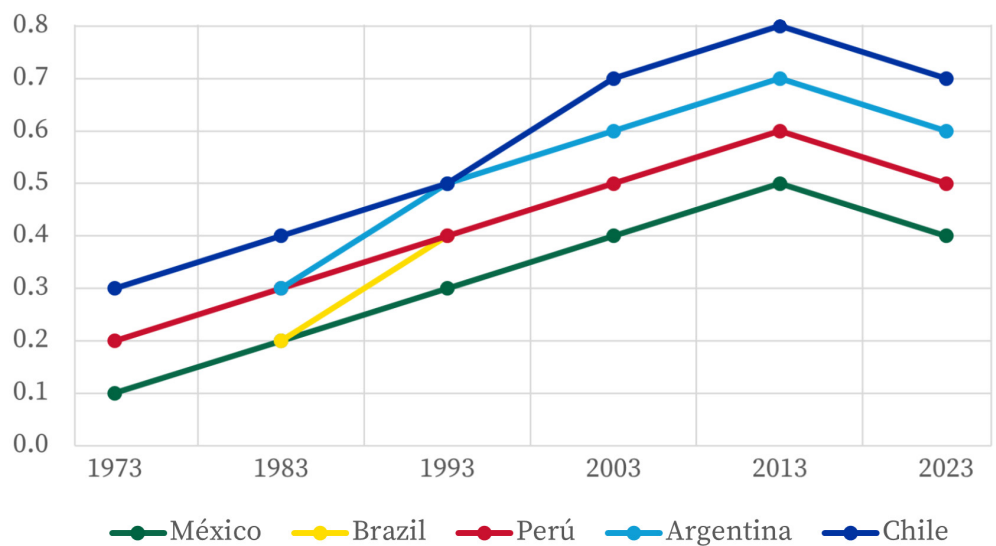
Entre los factores que contribuyen a sembrar desconfianza en las instituciones políticas se encuentran la corrupción, la pobreza y la influencia de tendencias autocráticas (Grundberger y Arellano, 2024). A diferencia del pasado, los golpes militares no son el mecanismo predominante para deponer a gobiernos electos democráticamente. Los militares han tenido un rol cada vez más reducido en este

período de erosión democrática, como lo señala Vivas (2023, p. 2). En este sentido, Lagos afirma que “el declive de la democracia ha llegado con el surgimiento de partidos de extrema derecha en países democráticos y de autocracias en países que fueron parte de la ‘tercera ola democrática’” (2023, p. 2).

A mediados de los años setenta, solo Colombia, Costa Rica y Venezuela tenían elecciones libres en la región latinoamericana (Zovatto, 2018, p. 4). El agotamiento del modelo autoritario y su ineficiencia para satisfacer las demandas sociales ampliaron el alcance de la consolidación democrática. No obstante, la democracia latinoamericana ha tenido un desarrollo desigual, tratándose de un proceso gradual (Alcántara Sáez, 2023), amenazado también por sus propias limitaciones estructurales (Vivas, 2023)

Figura núm. 3

#### Nivel de Democracia Liberal en América Latina y el Caribe (1973-2023)



Fuente: Elaboración propia con datos de V-Dem, 2024.

La consolidación democrática en Latinoamérica, considerando sus desafíos y limitaciones, estaba fundamentada en valores democráticos. La lucha democrática en sociedades bajo regímenes autoritarios coincidió con transformaciones sociales y el debilitamiento del modelo autoritario. Por lo tanto, resulta necesario ver este proceso de consolidación democrática como la superación del fracaso de la modernización política y económica que prometieron los autoritarismos militares.

Sin embargo, a mediados de la década de los noventa se registraron retrocesos en los procesos de democratización en la región, frenando el avance de los cambios institucionales esperados. La reversión democrática que América Latina está experimentando, especialmente en los casos de Venezuela y Nicaragua, es alarmante por la ruptura constitucional, así como por el aislamiento regional de sus respectivos gobiernos.

La democracia como régimen político sigue teniendo respaldo, pero el deterioro de la confianza en sus instituciones es significativo. El análisis que hizo *The Economist* (2023) de los resultados del estudio de Latinobarómetro 2023 destacó las señales de alarma por la tendencia identificada entre jóvenes latinoamericanos de valorar positivamente liderazgos autocráticos. Desde Colombia hasta Chile, los ciudadanos salieron a las calles para pedir cambios en las políticas sociales, mientras que en los casos de Perú, Ecuador y El Salvador persisten graves desequilibrios entre los gobiernos, sus ciudadanos y los arreglos institucionales.

En el análisis del deterioro democrático en América Latina, la corrupción del poder judicial es considerada una de las variables causales. En autoritarismos como en los casos de Venezuela y Nicaragua, y en democracias parcialmente libres como Guatemala y El Salvador, la corrupción es un rasgo distintivo. A este escenario se suma el intervencionismo de países antidemocráticos, donde no solamente se expresa en la injerencia cubana en Venezuela, sino además en la influencia de Rusia y China sobre la región (Puerta, 2024).

No podemos ignorar en la discusión sobre el retroceso democrático latinoamericano el rol que tiene el populismo como rasgo definitorio del poder en la región. El populismo, como una categoría de permanente debate en la teoría política, enfrenta las nociones de liberalismo y democracia. En ella se discute su naturaleza: quienes lo ven como una ideología, y otros como un movimiento político y social. La experiencia populista en Europa contrasta con la de Latinoamérica, distinguiéndose varias corrientes en la teoría política: la escuela norteamericana del populismo, la visión de Laclau y Mouffe, y la socioeconómica.

Siguiendo a Mudde (2004), el populismo se centra en una sociedad dividida en dos grupos antagónicos: “la gente pura” versus “la élite corrupta”, y argumenta que la política debe expresar la “voluntad general” del pueblo. Esta visión teórica se complementa con una perspectiva pragmática que lo concibe como una estrategia centrada en el liderazgo carismático y personalista, movilizándolo a la población a través de diferentes tendencias ideológicas.

El discurso populista varía en sus antagonistas. En Latinoamérica, el populismo puede adoptar una veta nacionalista con argumentos morales en defensa de

la soberanía (Hugo Chávez en Venezuela) o un componente etnopolulista (Evo Morales en Bolivia). En un contexto donde las élites representan intereses foráneos, el sentimiento nacionalista se traduce en una reacción antiimperialista. Esta confrontación no solo busca desplazar a las élites corruptas, sino también traer justicia social para corregir las inequidades provocadas por estas.

La experiencia peronista en Argentina y chavista en Venezuela refleja un modelo de inclusión social que se aleja de las prácticas democráticas, arrogándose la representación exclusiva del pueblo para protegerlo de amenazas externas. En la actual reacción antidemocrática, persisten elementos de antiimperialismo, pero también hay causas que buscan la movilización social contra las oligarquías, la superación de inequidades sociales y el fortalecimiento de la voluntad popular. Este contexto implica un alejamiento de la democracia, justificando la renuncia a las libertades democráticas en favor de cerrar la brecha social.

En la experiencia populista Latinoamericana identificamos las siguientes etapas, siguiendo a Gratius (2015):

1. **Estado Burocrático Autoritario (1930-1970):** Esta etapa se caracteriza por la transición económica de una base rural a una industrial, con políticas de sustitución de importaciones en contradicción con las élites terratenientes. Ejemplos notables incluyen a Juan Domingo Perón en Argentina y Getúlio Vargas en Brasil.

2. **Neopopulismo Liberal (1990-2000):** Este período se produce la adopción de políticas neoliberales bajo la promesa de reducir la pobreza, profundizando las dificultades de los sectores vulnerables. Ejemplos emblemáticos son Carlos Menem en Argentina y Alberto Fujimori en Perú.

3. **Marea Rosa (2000-2020):** Esta fase se caracteriza por el regreso de la izquierda populista con una tendencia antiimperialista, representada por Hugo Chávez en Venezuela y Evo Morales en Bolivia.

4. **Derecha Populista (2019-):** Liderazgos autoritarios de derecha como Nayib Bukele en El Salvador y Javier Milei en Argentina.

Con la marea rosa, la práctica populista en su variante autoritaria se manifestó en Latinoamérica, con Hugo Chávez y Daniel Ortega. Por su parte, Alberto Fujimori, y más recientemente Nayib Bukele y Javier Milei, representan la variante autoritaria de derecha del populismo latinoamericano. La elasticidad del populismo demuestra

su capacidad de adaptación, se trate de un gobierno de derecha o de izquierda.

Aunado al factor político, la crisis económica producto de los efectos de la pandemia de 2020 continúa afectando a la región, con mayor profundidad en los casos de Venezuela y Nicaragua. No obstante, el populismo sigue ampliando sus bases de apoyo en regímenes vulnerables, como en El Salvador o Argentina, ya sea por la necesidad de seguridad o debido a la destrucción que dejan los populismos de izquierda (Puerta, 2024).

El populismo sobrevive en ambientes democráticos y autoritarios. Sus causas incluyen la debilidad de los sistemas de partidos y la recurrencia de crisis económicas que amplían la existente brecha social. Los procesos democráticos son vistos de forma utilitaria, en tanto garanticen el ascenso al poder, donde además no existen compromisos ni lealtades hacia las instituciones que permitieron alcanzarlo, como tampoco confianza en sus principios. En la tradición política latinoamericana, el populismo es una experiencia omnipresente que seguirá transformándose para atraer a las masas desencantadas de la democracia y de sus limitaciones (Puerta, 2024). La combinación populista autoritaria es un desafío para la democracia global, con mayor énfasis en la región latinoamericana dada la vulnerabilidad de sus instituciones políticas, económicas y sociales.

## Reflexiones finales

América Latina enfrenta una creciente deriva autoritaria que amenaza con expandirse por la región. Las mediciones sobre la democracia y los estudios de opinión coinciden en la frustración sobre el desempeño democrático en Latinoamérica. El ascenso al poder por la vía electoral de actores políticos con tendencias autocráticas ha expuesto la vulnerabilidad de democracias inconclusas o defectuosas, donde las instituciones democráticas son un medio para mantener el control del poder. Los modelos teóricos presentes en la disciplina politológica dan cuenta de una variedad de acepciones y prácticas que van desde la des-democratización, incluyendo democracias defectuosas, autoritarismo competitivo y erosión democrática. La variedad de aproximaciones representa un desafío, no solamente para la valoración de las experiencias, sino para su propia construcción como categoría.

Uno de dichos desafíos es comprender el proceso de deterioro democrático a partir de experiencias incompletas de procesos de democratización. Tales serían los casos de Nicaragua y Venezuela, donde, gracias a la fragilidad de sus instituciones democráticas, ascendieron al poder figuras con claras tendencias autoritarias

(exlíder guerrillero y exlíder de una intentona golpista militar), desmantelando un sistema de arreglos institucionales que les había permitido alcanzar una transición democrática prometedora, en el caso nicaragüense, y exitosa en el venezolano; pero no exenta de desafíos por las debilidades propias de las transiciones: las maniobras de Ortega para permanecer en el poder y la lucha contra la guerrilla en Venezuela (Puerta, 2021b).

El proceso de des-democratización se expresa en la manipulación de las instituciones democráticas que les permiten a los gobiernos autoritarios mantenerse en el poder sin que puedan darse procesos electorales transparentes. Se trata de la ocurrencia de la erosión de los principios democráticos, evidenciada en regímenes como los de El Salvador, Nicaragua y Venezuela, que han suprimido derechos fundamentales asociados bien sea con la participación política, libertad de expresión, representación o garantía de derechos humanos. En este sentido, reconocemos que, aun cuando las diferentes versiones de democracias defectuosas o en retroceso apelan a especificidades, bien sea en la estructura de las instituciones o en el ejercicio del poder, lo que unifica la aproximación es el resultado: un modelo de gobierno caracterizado por el uso autoritario del poder.

Los modelos teóricos nos permiten clasificar las experiencias, pero también los rasgos que caracterizan a determinado patrón de deterioro democrático. Sea la erosión democrática, como proceso donde los líderes democráticamente electos debilitan las instituciones democráticas que les dieron el poder, o el autoritarismo competitivo, donde se utilizan las instituciones democráticas formales para obtener y ejercer autoridad, pero violando las reglas democráticas de juego.

En este escenario, el populismo, tanto de izquierda como de derecha, contribuye al deterioro democrático. Los casos de líderes populistas incluyen a Hugo Chávez en Venezuela, Daniel Ortega en Nicaragua y Nayib Bukele en El Salvador, cuyas tendencias autoritarias son un rasgo distintivo del modelo, alimentando la reversión de las formas democráticas existentes. En el proceso de autocratización, encontramos que el retroceso democrático no se produce por la vía de golpes de Estado, sino a través de la manipulación del sistema democrático desde el poder.

El fortalecimiento de las instituciones democráticas es crucial para prevenir la autocratización y garantizar la estabilidad política y social. En este sentido, una de las tareas imprescindibles de las democracias latinoamericanas es promover mecanismos institucionales a prueba de actores autoritarios. Con instituciones sólidas, comprometidas con los valores y prácticas democráticas, se construyen dispositivos que previenen el colapso democrático. Al identificar y comprender los procesos de des-democratización y autocratización, se pueden diseñar instituciones

capaces de contrarrestar estos desafíos. La voluntad política es posiblemente el factor determinante para que estos compromisos puedan ser alcanzados.

Finalmente, luego de la experiencia del triunfo electoral de Bernardo Arévalo en Guatemala, y los sucesivos esfuerzos domésticos y regionales para forzar el reconocimiento de los resultados y lograr su juramentación, queda claro que las instituciones democráticas requieren independencia y autonomía, así como monitoreo y seguimiento. Además de la importancia del apoyo regional, elemento crítico para que las aspiraciones autoritarias no consigan un terreno fértil en la región.

## Referencias

- Alcántara Sáez, M. (2023, octubre). El panorama político en los países latinoamericanos. *Temas para el Debate*. <https://fundacionsistema.com/el-panorama-politico-en-los-paises-latinoamericanos/>
- Bogaards, M. (2009). How to classify hybrid regimes? Defective democracy and electoral authoritarianism. *Democratization*, 16(2), 399–423. <https://doi.org/10.1080/13510340902777800>
- Carothers, T. (2004). *Critical Mission: Essays on Democracy Promotion*. Carnegie Endowment for International Peace. <https://doi.org/10.2307/j.ctt6wpk4p>
- Chaguaceda, A., & Puerta, M. I. (2015). “Quo vadis Venezuela”: De la democracia delegativa al autoritarismo del siglo XXI. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, 4(1), 175–202. <https://doi.org/10.15174/remap.v4i1.113>
- Corporación Latinobarómetro. (2023, julio 21). *Latinobarómetro*. <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>
- Diamond, L. (2008). *The Spirit of Democracy: The Struggle to Build Free Societies Throughout the World*. Henry Holt and Co.
- The Economist. (2023, julio 20). Young Latin Americans are unusually open to autocrats. *The Economist*. <https://www.economist.com/the-americas/2023/07/20/young-latin-americans-are-unusually-open-to-autocrats>
- Gratius, S. (2015, octubre). La “tercera ola populista” de América Latina. *Academia.edu*. [https://www.academia.edu/16472791/La\\_tercera\\_ola\\_populista\\_de\\_Am%C3%A9rica\\_Latina](https://www.academia.edu/16472791/La_tercera_ola_populista_de_Am%C3%A9rica_Latina)
- Grundberger, S., & Arellano, Á. (2023, septiembre 15). *DP Enfoque NRO. 13 Latinoamérica en su laberinto. Seis claves del estado de la democracia*. Diálogo Político. <https://dialogopolitico.org/documentos/dp-enfoque/latinoamerica-en-su-laberinto/>
- Haggard, S., & Kaufman, R. R. (2021). *Backsliding: Democratic Regress in the Contemporary World*. Cambridge University Press.

- Huntington, S. P. (1991, primavera). Democracy's third wave. *Journal of Democracy*. <https://www.ned.org/docs/Samuel-P-Huntington-Democracy-Third-Wave.pdf>
- International IDEA. (2023). *The Global State of Democracy 2023. The New Checks and Balances*. IDEA. <https://www.idea.int/publications/catalogue/global-state-democracy-2023-new-checks-and-balances>
- Laebens, M. G., & Lührmann, A. (2021). What halts democratic erosion? The changing role of accountability. *Democratization*, 28(5), 908–928. <https://doi.org/10.1080/13510347.2021.1897109>
- Lagos, M. (2023, diciembre). El fin de la tercera ola de democracias. *Latinobarómetro*. [https://www.latinobarometro.org/latdocs/Annus\\_Horribilis.pdf](https://www.latinobarometro.org/latdocs/Annus_Horribilis.pdf)
- Levitsky, S., & Way, L. A. (2004). Elecciones sin democracia. El surgimiento del autoritarismo competitivo. *Estudios Políticos (Medellín)*, (24), 159–176. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.1368>
- Lührmann, A., & Lindberg, S. I. (2018, agosto). Keeping the democratic façade: Contemporary autocratization as a game of deception. *Varieties of Democracy*. [https://www.v-dem.net/media/publications/v-dem\\_working\\_paper\\_2018\\_75.pdf](https://www.v-dem.net/media/publications/v-dem_working_paper_2018_75.pdf)
- McFaul, M. (2004). Democracy promotion as a world value. *The Washington Quarterly*, 28(1), 147–163.
- Meléndez-Sánchez, M. (2024, febrero). How the world's most popular dictator wins. *Journal of Democracy*. <https://www.journalofdemocracy.org/elections/how-the-worlds-most-popular-dictator-wins/>
- Merkel, W. (2004). Embedded and defective democracies. *Democratization*, 11(5), 33–58. <https://doi.org/10.1080/13510340412331304598>
- Mudde, C. (2004). The populist zeitgeist. *Government and Opposition*, 39(4), 541–563. <https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.2004.00135.x>
- Møller, J., & Skaaning, S.-E. (2013). *Democracy and Democratization in Comparative Perspective: Conceptions, Conjunctures, Causes, and Consequences*. Routledge.
- Nord, M., Lundstedt, M., Altman, D., Angiolillo, F., Borella, C., Fernandes, T., Gastaldi, L., Good God, A., & Natsika, N. (2024, marzo). *Democracy Report 2024: Democracy Winning and Losing at the Ballot*. Varieties of Democracy. [https://www.v-dem.net/documents/35/V-dem\\_democracyreport2023\\_espanol\\_med.pdf](https://www.v-dem.net/documents/35/V-dem_democracyreport2023_espanol_med.pdf)
- Orozco, M. (2023). La situación política de Nicaragua. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 23(3), 2–10.
- O'Donnell, G. (1994). Delegative democracy. *Journal of Democracy*, 5(1), 55–69. <https://doi.org/10.1353/jod.1994.0010>
- O'Donnell, G., & Schmitter, P. C. (1986). *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. The Johns Hopkins University Press.
- Polga-Hecimovich, J. (2024). Latin America. In *The Routledge Handbook of Autocratization* (pp. 518–535). Routledge.

- Prado, S. (2023). Nicaragua, activismo social entre la represión y la dispersión. In *Activismo en contextos autoritarios* (pp. 117–137). Editorial Traveler.
- Puerta Riera, M. (2022, abril 28). Ortega's grip on power and the demise of democracy in Nicaragua. *Australian Institute of International Affairs*. <https://www.internationalaffairs.org.au/australianoutlook/ortegas-grip-on-power-and-the-demise-of-democracy-in-nicaragua/>
- Puerta Riera, M. I. (2021a). *Crisis de la democracia: ¿En el umbral de la posdemocracia?* Alfa Digital.
- Puerta Riera, M. I. (2021b). El populismo en tiempos del coronavirus: Democracia en retroceso y consolidación autoritaria en Latinoamérica. In *América Latina: Entre avances y retrocesos democráticos* (pp. 221–232). Dunken.
- Puerta Riera, M. I. (2016). Crisis de la democracia. Un recorrido por el debate en la teoría política contemporánea. *Espiral Estudios Sobre Estado y Sociedad*, 23(65), 9–43. <https://doi.org/10.32870/espiral.v23i65.4454>
- Puerta Riera, M. I. (2023, diciembre 26). Así se forjó el sentimiento “antidemocrático” en América Latina. *Diálogo Político*. <https://dialogopolitico.org/agenda/sentimiento-antidemocratico-america-latina/>
- Puerta Riera, M. I. (2024, marzo 7). El populismo y la erosión democrática en América Latina. *Diálogo Político*. <https://dialogopolitico.org/debates/populismo-y-democracia/>
- Pérez-Liñán, A., & Pagés Jiménez, E. (2022, abril). Erosión democrática y rebrote autoritario en América Latina. *NORC - University of Chicago*. <https://www.norc.org/PDFs/Democratic%20Backsliding%20Panel/Democratic%20Backsliding%20Panel%20-%20Brief%20-%20Spanish.pdf>
- Schedler, A. (2006). The logic of electoral authoritarianism. In *Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition* (pp. 1–23). Lynne Rienner.
- Tomini, L. (2024). Conceptualizing autocratization. In *Routledge Handbook of Autocratization* (pp. 37–48). Routledge.
- Vivas Peñalver, L. (2023, mayo 31). Separating the chaff from the wheat: An exploration of Latin American political regimes. *Science Publishing Group*. <https://www.sciencepublishinggroup.com/article/10>

# Cambio o destrucción institucional: el caso de México



*Ensayo académico*

## **Modelos de desarrollo económico y administrativo: fortaleza y debilidad de las instituciones públicas**

**JOSÉ FERNÁNDEZ SANTILLÁN** [orcid.org/0000-0002-8450-6919](https://orcid.org/0000-0002-8450-6919)  
[santillan.florencio@gmail.com](mailto:santillan.florencio@gmail.com)

### **Resumen**

Esta investigación aborda el tema de los modelos de desarrollo económico, es decir, el Estado benefactor (Welfare State), el neoliberalismo y el populismo con sus respectivos modelos de administración pública. El primer caso produjo un Estado grande y fuerte; el segundo, un Estado pequeño y débil; el tercero demolió las instituciones públicas y produjo la degradación de la autoridad legal-racional (Max Weber) al patrimonialismo, es decir, la confusión entre los bienes públicos y los bienes privados. La pregunta es: ¿Hay alguna otra alternativa? La respuesta es sí. Sí hay una alternativa al dilema entre neoliberalismo y populismo.

**Palabras clave:** Democracia, autocracia, asistencialismo, neoliberalismo, populismo, jerigonza.

Cómo debe citarse este artículo:

Fernández, J. (2024). Modelos de desarrollo económico y administrativo: fortaleza y debilidad de las instituciones públicas. *Esfera Pública Revista en Gobernanza y Sociedad*, 2 (4.1), 29-48. <http://www.esferapublica.mx>

El lector encontrará la respuesta en la lectura de este documento, producto de una investigación académica que ha llevado años de trabajo intelectual en varias universidades nacionales y extranjeras, entre ellas la Universidad de Harvard, la Universidad de Georgetown, la Universidad de Baltimore y la Universidad de Turín. El método utilizado es propio de lo que se conoce como la Escuela de Turín, encabezada por Norberto Bobbio. Este método se caracteriza por la precisión y la férrea concatenación de ideas y argumentos. Los miembros de esta escuela, desde que comenzó a aplicarse el modelo neoliberal, se dieron a la tarea de poner de relieve que se trataba de un embate contra la democracia. No solo se trataba de dismantelar el Estado benefactor, sino también de echar atrás a la democracia constitucional, acotando su contenido político y jurídico. En consecuencia, el populismo es una consecuencia directa del neoliberalismo y continuador de la obra destructora de la democracia constitucional.

Por mucho que los líderes populistas pregonen que son antiliberales, lo cierto es que aplican los mismos principios: destrucción de las instituciones públicas y aniquilamiento de la democracia liberal para dar paso a una autocracia que no respeta la ley.

### **Estado asistencial**

En las dos primeras décadas del siglo XXI, buena parte de la discusión teórica y política ha estado centrada en la disputa entre el neoliberalismo y el neopopulismo. Por un lado, se esgrime el valor de la iniciativa privada, la libertad de mercado y, en correspondencia, lo mal que había terminado el Estado asistencial (Welfare State), con la crisis fiscal, una inflación galopante, el burocratismo y la corrupción. El proyecto neoliberal consistió, en pocas palabras, en adelgazar a un Estado obeso.

La receta neoliberal consistió en: disciplina fiscal, recortes al gasto público, desaparición de numerosas subsecretarías, implantación de un programa de privatizaciones y despido masivo de burócratas. En lugar del proteccionismo, se optó por la apertura comercial. Esta apertura comercial benefició, especialmente, a los grandes consorcios transnacionales, mientras que muchas de las pequeñas y medianas empresas nacionales quebraron.

Lo que fue el Régimen de la Revolución y la ideología que lo sustentó, es decir, el nacionalismo revolucionario, fue desacreditado. Se les tachó de ser populistas, de haber quedado en el pasado. En contraste, el neoliberalismo se presentó como el “modelo modernizador”, la fórmula que nos pondría al día y nos abriría las puertas a la globalización.

Recordemos que, en cada informe presidencial, el Primer Mandatario destacaba la creación de nuevos organismos descentralizados y empresas de participación estatal, la cantidad de hectáreas repartidas entre los campesinos, las escuelas y hospitales que se habían inaugurado, y los puentes y carreteras que se habían construido. A eso se le llamaba “conquistas de la Revolución”, producto de la “alianza de clases” que había permitido la estabilidad política y la paz social en nuestro país.

La alianza de clases consistió en un acuerdo entre “los sectores productivos” para someter al arbitraje del gobierno sus diferencias. Los empresarios se comprometieron a mantener activas sus unidades productivas y a buscar actualizarlas en materia científica y tecnológica. Los trabajadores se sujetaron a no declarar huelgas y a ajustar sus reclamos al marco de los convenios logrados con los patrones y el gobierno. Empresarios y trabajadores brindaron su apoyo al régimen de la Revolución.

El Estado de la Revolución quería dar respuestas a las demandas sociales; pero también deseaba crear una clase empresarial mexicana que produjera fuentes de empleo y explotara los recursos naturales del país para el consumo interno (de allí la famosa frase “lo hecho en México, está bien hecho”). Esto es, llevar a cabo la política económica de sustitución de importaciones que corría al parejo del fortalecimiento del mercado interno.

Este proyecto supuso una economía mixta, en la que el sector público se hizo cargo de la parte menos rentable, pero necesaria para impulsar el desarrollo nacional, mientras que la iniciativa privada aprovechaba la obra pública para expandir sus actividades. No había contradicción, sino complementación.

Así nacieron las clases medias urbanas que trabajaban, algunas en el sector público y otras en el sector privado. Los dos grandes centros educativos que aportaron profesionales y especialistas a estos sectores fueron la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y el Instituto Politécnico Nacional (IPN).

Los organismos descentralizados más importantes fueron y siguen siendo: Petróleos Mexicanos (PEMEX), Comisión Federal de Electricidad (CFE), Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) e Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

México, a diferencia de otros países iberoamericanos, logró el cambio del militarismo al civilismo. Tal fenómeno, poco común en el subcontinente, se dio porque la mayoría de los caudillos de la Revolución Mexicana eran hombres civiles que tomaron las armas; no eran militares de carrera, salvo casos excepcionales como Felipe Ángeles. Fue su talento natural el que los llevó a comandar grandes ejércitos

populares. Ellos derrotaron al ejército federal (el ejército porfirista). Pues bien, el último presidente militar (revolucionario) fue Manuel Ávila Camacho (1940-1946), y el primer presidente civil fue Miguel Alemán Valdés (1946-1952). Desde entonces, todos los presidentes han sido civiles; pero, sobre todo, han cumplido estrictamente con el mandato de entregar el poder al término de su sexenio.

Se suele decir que los dos pilares en los cuales se apoyó el sistema político mexicano de la época dorada del Régimen de la Revolución fueron la institución presidencial y el partido oficial (hegemónico). Sin embargo, debe añadirse un tercer pilar. Me refiero a lo que Frank Brandenburg (1964) llamó “la Familia Revolucionaria”. Esto es, la élite o clase dirigente que se reunió, teniendo como cabeza al presidente de la república.

El modelo de desarrollo adoptado por el Régimen de la Revolución es uno y lo mismo que el Estado benefactor (Welfare State) que se implantó en Europa y los Estados Unidos durante la posguerra: expansión de las instituciones públicas, ampliación del gasto público, creación de infraestructura y expansión de los servicios sociales como la educación, la salud y la vivienda.

### **Ruptura política y neoliberalismo**

Un hecho que debemos resaltar es que con Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) hubo una ruptura en la élite política. Dicho de otro modo, la antigua familia revolucionaria fue desplazada por lo que podríamos llamar “la familia tecnócrata”. Eso explica la formación, dentro del PRI, de la Corriente Democrática. En su formación participaron, entre otros dirigentes, Cuauhtémoc Cárdenas, Porfirio Muñoz Ledo, Ifigenia Martínez, Janitzio Múgica, Carlos Tello Macías, Rodolfo González Guevara y Cristóbal Arias. Todos ellos defendieron la identidad originaria del Partido de la Revolución basada en los compromisos sociales. En consecuencia, no compartían la visión tecnocrática del gobierno de Miguel de la Madrid y mucho menos la perspectiva de Carlos Salinas de Gortari, quien fue impuesto como candidato del PRI a la presidencia de la república el 4 de octubre de 1987.

La Corriente Democrática organizó una serie de movilizaciones en la Ciudad de México, conocidas como “La Marcha de las 100 horas”. Los miembros de la Corriente Democrática fueron expulsados del PRI. Cuauhtémoc Cárdenas se convirtió en el núcleo aglutinador de la oposición en México: primero fue registrado como candidato a la presidencia de la república por el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), y luego se adhirieron a esa candidatura el Partido Popular Socialista (PPS) y el Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN). En un acto masivo en

Ciudad Universitaria, el Ing. Heberto Castillo, quien había sido postulado como candidato a la presidencia de la república por el Partido Mexicano Socialista (PMS), declinó en favor de Cuauhtémoc Cárdenas.

Esta fusión de partidos y organizaciones de izquierda dio lugar al Frente Democrático Nacional (FDN), la experiencia más importante de unidad que haya tenido la izquierda mexicana en toda su historia. Vinieron las elecciones de 1988: según muchos analistas, se cometió un gran fraude electoral maquinado desde la Secretaría de Gobernación a cargo de Manuel Bartlett. Y es que, en ese entonces, los comicios eran organizados por la Comisión Federal Electoral (CFE), órgano dependiente de esa Secretaría y presidido por el propio secretario del ramo.

Cundió el descontento y se realizaron grandes manifestaciones de protesta en todo el país. Carlos Salinas de Gortari tuvo que negociar con el Partido Acción Nacional (PAN) para poder llevar a cabo su programa de reformas neoliberales; pero, a cambio, Salinas debía aceptar la creación de un órgano electoral autónomo. Fue así como nació, en 1991, el Instituto Federal Electoral (IFE) que, en sus primeros años, todavía fue encabezado por el Secretario de Gobernación, pero que, durante el sexenio de Ernesto Zedillo, se ciudadanizó. El primer presidente consejero ciudadano del IFE fue José Woldenberg Karakowsky.

En México sucedió un hecho muy especial: el proceso de democratización corrió al parejo de la implantación del modelo económico neoliberal; vale decir, en tanto que la democracia es la lucha por la igualdad política, el neoliberalismo es una estrategia que produce desigualdad socioeconómica. No obstante, por contradictorio que suene, eso fue lo que pasó en nuestro país.

Por el lado de la democratización debemos tomar en cuenta la reforma electoral de 1996 que fortaleció el sistema de partidos al ampliar las prerrogativas de los institutos políticos. Esto provocó una transformación en el sistema político mexicano: pasamos de ser catalogado como un país en el que había un partido hegemónico a ser una nación pluripartidista. Esa reforma de 1996 incluyó la primera elección de la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal desde 1928.

Por el lado del neoliberalismo debemos decir que esta doctrina abanderó la desregulación, o sea, que el Estado intervenga lo menos posible en la economía. El término “neoliberalismo” fue acuñado en 1938 por el economista alemán Alexander Rüstow. Entre los filósofos y economistas más destacados están Friedrich von Hayek, Robert Nozick, Milton Friedman. Aunque en las épocas de auge del Estado benefactor (Welfare State) todo parecía indicar que el modelo intervencionista había llegado para quedarse, mientras que el liberalismo económico solo era estudiado por unos cuantos nostálgicos, en un santiamén el modelo del libre mercado saltó a

la escena sobre todo con el ascenso al poder de líderes como Margaret Thatcher y Ronald Reagan.

Los neoliberales plantean una menor carga impositiva para las grandes empresas. Dicho de otra forma: permitir que quienes saben crear riqueza acumulen más riqueza; la carga tributaria no debe ser obstáculo para lograr ese propósito. Las privatizaciones de las empresas públicas se tomaron como una medida para resolver la crisis fiscal del Estado. Para los neoliberales el Welfare State fue un experimento demasiado costoso en el que se gastó dinero sobre todo en servicios públicos. El acceso a estos servicios queda restringido solo a aquellas familias que pudieran pagarlos.

Para Friedrich von Hayek, por ejemplo, la igualdad es inmoral sea en términos políticos, sea en términos socioeconómicos. Esto, porque la igualdad va en contra del principio según el cual la libertad define las porciones de riqueza que a cada quien corresponde. Los tecnócratas neoliberales mexicanos aplicaron a pie juntillas estos principios. Hicieron a un lado los compromisos sociales de la Revolución Mexicana y, con ello, la ideología del nacionalismo revolucionario. Argumentaron que el Estado nacido del movimiento armado de 1910, cayó en una crisis fiscal (más de tres dígitos de inflación anual acumulada), burocratismo, ineficiencia, malos resultados, un Estado obeso y costoso, un proteccionismo que le dio manga ancha a los empresarios mexicanos para generar productos de mala calidad a precios altos, el anquilosamiento de un ya viejo sindicalismo que sacaba jugosas prebendas de su lealtad al poder. Y, sobre todo, la corrupción.

Sobrevino la ruptura de la “alianza de clases”. Luego ascendió Ernesto Zedillo a la presidencia de la república; puso como Procurador General a un panista, Antonio Lozano Gracia quien se encargó de investigar el asesinato de José Francisco Ruíz Massieu, Secretario General del PRI. Ese crimen ocurrió el 28 de septiembre de 1994. El resultado de las investigaciones dio por resultado que quien había sido el autor intelectual de ese atentado fue Raúl Salinas de Gortari, hermano del expresidente. La acusación, encarcelamiento y procesamiento de Raúl, enfurecieron a Carlos al grado que rompió públicamente con Zedillo.

Ciertamente, hubo una ruptura política entre presidente y expresidente; pero al modelo de desarrollo económico neoliberal no se le tocó un pelo. El eslogan del neoliberalismo fue “menos Estado, más mercado”. Comenzó una peligrosa desinstitucionalización. Por lo que hace al rubro de la política, debemos destacar que Ernesto Zedillo reconoció la derrota electoral del PRI en 2000. Le entregó la Banda Presidencial a Vicente Fox, el 1 de diciembre de 2000. La alternancia en el poder se dio de manera pacífica. Al apegarse a la ley, el PRI adquirió el derecho de

regresar al poder por la misma vía, cosa que sucedió doce años después.

Después de doce años en la banca, todo parecía indicar que el PRI había aprendido la lección; es decir, perdió el poder por haber mantenido a capa y espada la política económica neoliberal que produjo que cerca de la mitad de la población cayera en la pobreza. En consecuencia, debía buscarse una alternativa distinta de política económica que recuperara el compromiso social y lo actualizara en un mundo globalizado. Si el Estado del Régimen de la Revolución fue grande y fuerte, el Estado neoliberal degeneró en una entidad pequeña y débil. Era imperativo corregir esa deficiencia.

La perspectiva de cambio se hizo más viable con la firma, el 2 de diciembre de 2012, en el Castillo de Chapultepec, del Pacto por México: ese documento fue signado por el presidente de la república, Enrique Peña Nieto, Gustavo Madero, presidente del Partido Acción Nacional (PAN), Cristina Díaz Salazar, presidenta del Partido Revolucionario Institucional (PRI), y Jesús Zambrano Grijalva, presidente del Partido de la Revolución Democrática.

Durante mucho tiempo los especialistas en política comparada nos clasificaron como una nación en la que había un pluripartidismo con partido dominante. Así, hasta que se gestó la Reforma Política en 1977, durante el gobierno de José López Portillo y su Secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles. De allí en adelante el país avanzó hacia la democratización mediante pactos parciales, 1986, 1991, 1994 para abrir espacios de participación a otros partidos políticos distintos del partido oficial. Dejamos, entonces de tener un sistema de partido hegemónico y pasamos a ser un sistema efectivamente multipartidista. Luego vino la alternancia de 2000, año en el que el Partido de la Revolución dejó de gobernar ininterrumpidamente por 71 años a México. Tomó las riendas del país Vicente Fox del Partido Acción Nacional y en 2006, Felipe Calderón, también del PAN, hasta que, en 2012, el PRI regresó al poder con Enrique Peña Nieto. Tales fueron las condiciones en las cuales se dio el Pacto por México, el cual ya no abordó exclusivamente el tema político-electoral, sino que se convirtió en un verdadero y propio programa de gobierno o, incluso, aparentemente, de cogobierno.

El problema de la violencia provocada por el crimen organizado se agudizó debido a una mala estrategia diseñada por el presidente Felipe Calderón (2006-2012). A esa estrategia se le llamó “La guerra contra el tráfico de drogas”. Pero aquello fue una puesta en escena: consistió en sacar al ejército a las calles en ciudades o poblados donde había mayor incidencia de crímenes y tráfico de drogas. Otro punto de esa estrategia consistió en descabezar a los cárteles de la droga, es decir, capturar a los capos de los mayores grupos criminales. No hubo ningún otro plan

más elaborado o sofisticado para enfrentar al crimen organizado. Como es lógico, las malas políticas públicas traen resultados desastrosos: sucedió como la Hidra de Lerna, que al cortarle la cabeza le salían más.

El año anterior a su investidura, el índice de homicidios en México era de 9.5 por cada 100,000 habitantes. La cifra se duplicó y entonces el discurso oficial negó que hubiera víctimas civiles: los muertos de la Guerra contra el Narco eran solo los villanos (narcotraficantes) o los héroes (policías y militares que combatían contra ellos). Una década después, esta guerra se ha cruzado en la vida de demasiadas personas anónimas. Se calcula que ha provocado 150,000 muertos y unos 28,000 desaparecidos. La promesa de Calderón fue grandilocuente; su estrategia, simplista (Pardo Veiras, 2016).

Conviene comentar otros dos puntos del Pacto por México. En primer lugar, el que señala: “La democracia mexicana necesita una sociedad de derechos que logre la inclusión de todos los sectores sociales y reduzca los altos niveles de desigualdad.” Expuesto así, tal cual, parece una rectificación de la política neoliberal que enarbola todo lo contrario: la exclusión de sectores sociales y la profundización de las desigualdades.

Enrique Peña Nieto le otorgó un poder desmesurado a Luis Videgaray, un tecnócrata neoliberal que, en realidad, fue acaparando cada vez más capacidades de mando. Es un hecho que, en el sexenio de Enrique Peña Nieto y el poder de Luis Videgaray, la política económica neoliberal se siguió aplicando según lo manda el canon de esa doctrina.

El resultado fue que más de la mitad de la población quedó en el nivel de pobreza, en tanto que el diez por ciento de la población más adinerada acapara el ochenta por ciento de la riqueza nacional. Condición ideal para que, Andrés Manuel López Obrador, se presentara como “un rayito de esperanza” ante esa población desamparada.

## **La irrupción del neopopulismo**

Pasemos ahora a analizar, el siguiente sexenio, o sea, el de Andrés Manuel López Obrador. Para ello, podríamos echar mano del dicho, “la tercera es la vencida”: el tabasqueño, después de haber sufrido sendas derrotas en 2006 y 2012, por fin alcanzó la victoria en 2018. Esto representó el ascenso del neopopulismo al poder en México. Es importante puntualizar que no se trata de un retorno a las bases del Régimen de la Revolución que derrocó a un sistema oligárquico y creó un Estado robusto con instituciones públicas que promovieron el desarrollo económico y dieron respuesta a las demandas sociales. En contraste, el neopopulismo hoy, a nivel internacional,

se está lanzando abiertamente en contra de la democracia constitucional. Además, en el caso mexicano, se está llevando a cabo un proceso de desinstitucionalización y de apropiación personal del poder, cosa a la que Max Weber llamó patrimonialismo (Weber, 2018), y que Giovanni Sartori (2009), nombró Sultanado.

Debemos recordar que, en el primer debate entre candidatos a la presidencia de la república, que se llevó a cabo el 7 de mayo de 2012, y en el que participaron, además del propio Andrés Manuel López Obrador del Partido Morena, Josefina Vázquez Mota del Partido Acción Nacional y José Antonio Meade Kuribreña del Partido Revolucionario Institucional, el tabasqueño presentó 20 propuestas de gobierno:

1. Impulsar un crecimiento (del PIB) de 6% anual.
  2. Lograr la creación de 7 millones de empleos en el sexenio.
  3. Distribuir con honradez el presupuesto público.
  4. Crear una policía nacional federal.
  5. Pensión universal para adultos mayores.
  6. Ampliar el acceso a internet en las escuelas y para todos los mexicanos.
  7. Combatir la corrupción y con ello lograr ahorros de 600 mil millones de pesos para alentar el desarrollo, impulsar la vivienda y crear empleos.
  8. Terminar con los monopolios que encarecen los precios.
  9. Aplicar una nueva política económica.
  10. Reducir a la mitad los sueldos de altos funcionarios públicos, incluido el presidente.
  11. Fortalecer los subsidios al campo.
  12. Apoyar a madres solteras y personas con discapacidad.
  13. Atención médica universal.
  14. Becas para los jóvenes de escasos recursos y acceso universal a la educación media superior y superior.
  15. Combate a la pobreza.
  16. Honestidad como estilo de vida y forma de gobierno.
  17. Utilizar el sector energético como palanca de desarrollo.
  18. Consulta popular cada dos años para decidir si continúa o no como presidente.
  19. Hacer una alianza entre gobierno, empresarios y trabajadores para impulsar el crecimiento.
  20. Mejorar la calidad educativa con la participación de maestros y padres.
- Su lema de campaña fue: “No mentir, no robar, no traicionar.”
- Recordamos que entre las primeras medidas que Andrés Manuel López Obrador

tomó cuando asumió la Primera Magistratura de la Nación, fue la cancelación del Aeropuerto de Texcoco. Se calcula que con esta medida se perdieron 5,692 millones de dólares. En su lugar López Obrador hizo que la antigua base militar aérea de Santa Lucía se acondicionara para convertirse en el Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles (AIFA), que, si bien fue inaugurado, no ha podido ayudar a descongestionar el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, Benito Juárez.

Cuando López Obrador anunció la construcción del Tren Maya afirmó categóricamente que no se cortaría un solo árbol; siete millones de árboles han sido talados hasta ahora. La refinería de Dos Bocas ya fue inaugurada, pero no ha producido un solo litro de gasolina. Vale la pena traer a la memoria el cierre de las estancias infantiles con el pretexto de que allí había corrupción. El problema fue que muchas mujeres trabajadoras ya no tuvieron dónde dejar a sus hijos durante la jornada laboral.

Una medida que afectó terriblemente a la población y en especial a los sectores con bajos recursos fue la cancelación del Seguro Popular. Con ello se dejó sin servicios médicos a cerca de 53 millones de mexicanos. Se dijo que sería suplido por el Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI); sin embargo, este instituto jamás funcionó.

Cuando sobrevino la pandemia del Covid-19. Andrés Manuel López Obrador declaró que nuestro sistema de salud estaba preparado para enfrentar a esa epidemia. Lo cierto es que el sistema de salud en México resultó ampliamente rebasado por esa pandemia al grado que nuestro país ocupa el nada honroso primer lugar en muertes de personal hospitalario por Covid (Mariñez Navarro y Fernández Santillán, 2020). Oficialmente, el número de decesos es de 334,336; se estima que, en realidad, los fallecimientos pueden llegar a un millón.

La irresponsabilidad y la incapacidad fueron evidentes: en una de las mañaneras se le preguntó al presidente si ya se había vacunado contra el Covid. Respondió sacando una estampita religiosa alusiva al ¡Detenta! En este fracaso tiene mucho que ver Hugo López Gatell quien, de facto, fungió como el zar anti-Covid. Se sabía que los hospitales estaban saturados; mucha gente tenía que regresar a sus casas para arreglárselas como pudiera. Además, hubo desabasto de medicinas e instrumental hospitalario. Hay que decirlo con todas sus letras: el sector salud en México fracasó rotundamente en la lucha contra la pandemia del Covid.

No solo eso, los funcionarios también cayeron en exageraciones retóricas innecesarias, que resultaron ofensivas para una ciudadanía ya lastimada por la ineficacia gubernamental. Un ejemplo de ello fue cuando Hugo López Gatell, entre otras declaraciones polémicas, calificó a los padres de niños con cáncer como

“golpistas”

Respecto de la política de lucha contra la delincuencia, es conocido que López Obrador ha repetido en infinidad de ocasiones la frase: “abrazos y no balazos”. Se le olvida que la primera obligación del Estado es la de garantizar la vida y los bienes de las personas. Incluso, ha ordenado que el Ejército y la Guardia Nacional no disparen. El resultado es que el crimen organizado tiene tomado cerca del treinta por ciento del territorio nacional. El gobierno de López Obrador ya es el gobierno en el que más crímenes se han cometido, 190,000, y van cerca de 42,000 desaparecidos. El gobierno de López Obrador renunció, públicamente, a cumplir con una obligación constitucional: mantener el orden y la seguridad internos.

En cuanto a la lucha contra la corrupción, quedó claro que era más una declaración dirigida al público que una acción real en su propio entorno. Un ejemplo es el caso de la casa en Houston, conocida como la “casa gris”, habitada por José Ramón López Beltrán (hijo de Andrés Manuel López Obrador y Rocío Beltrán, quien ya falleció) y su esposa Carolyn Adams. Esta propiedad pertenece a Keith Schilling, uno de los directivos de Baker Hughes, una empresa contratista de *Pemex Procurement International (PPI)* con sede en Houston.

Andrés Manuel López Beltrán, conocido como “Andy” e hijo del presidente López Obrador, habría creado junto con algunos amigos una red de empresas para beneficiarse del Parque Ecológico Lago de Texcoco. Las ganancias habrían alcanzado aproximadamente 100 millones de pesos. Además, estas empresas también se habrían aprovechado de varios proyectos de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), dirigida por Román Meyer Falcón, hijo de Lorenzo Meyer y Romana Falcón.

Gonzalo “Bobby” López Beltrán, otro hijo de Andrés Manuel López Obrador, también ha participado en actividades tras bambalinas. En el programa de Carlos Loret de Mola, transmitido por *Latinus*, se revelaron grabaciones donde Amílcar Olán, cercano a los hijos de AMLO, habla sobre cómo Bobby le asigna contratos relacionados con el Tren Maya.

Otro familiar de Andrés Manuel López Obrador implicado en actos de corrupción es el hermano de este, Pío López Obrador quien salió en un video recibiendo dinero de David León, en ese tiempo trabajaba en el gobierno de Chiapas. Ese dinero, supuestamente, fue una aportación para la campaña de AMLO para la presidencia de la república.

Un caso destacado de corrupción es el de la empresa paraestatal Seguridad Alimentaria Mexicana (SEGALMEX), cuyo director en ese entonces era Ignacio Ovalle. La Auditoría Superior de la Federación (ASF) detectó en la cuenta pública de 2021 un

desfalco que superaba los 15 mil millones de pesos. Tras el estallido del escándalo, Ovalle simplemente fue reasignado como Coordinador del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.

El 20 de febrero de 2024 se dieron a conocer los resultados de la revisión del gasto del presupuesto federal de 2022, llevada a cabo por la Auditoría Superior de la Federación (ASF). La auditoría identificó un uso irregular de 32,894 millones de pesos, de los cuales 29,765 millones, es decir, el 90 por ciento, aún no han sido aclarados ni recuperados. Solo en los programas de "Bienestar" se detectó un desfaldo de 6,000 millones de pesos. Los programas involucrados son los siguientes:

- Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores;
- Jóvenes construyendo el futuro;
- Sembrando vida;
- Beca educación Básica. Bienestar para la familia;
- Beca Universal para el Bienestar Benito Juárez de Educación Media Superior;
- Beca para el Bienestar Benito Juárez de Educación Superior;
- Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad;
- Programa para el Bienestar de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras;
- La Escuela es Nuestra;
- Producción para el Bienestar;
- Programa de Apoyo para el Bienestar de Pescadores y Agricultores;
- Tandas para el Bienestar;
- Fertilizantes para el Bienestar;
- Por una Mejor Vivienda;
- Reconstruyendo Esperanza. Programa Nacional de Reconstrucción;
- Precios de Garantía.

Estos programas, en sí mismos, son positivos porque atienden a diversos sectores de la población. Sin embargo, han caído en prácticas de corrupción, burocracia y favoritismo. Además, no dejan de ser programas clientelistas, en los que el presidente, como un padre generoso, entrega dinero al ciudadano, tratándolo como dependiente y perpetuando esa dependencia. Son paternalistas y clientelistas porque el gobernante maneja los recursos públicos como si fueran propios, de acuerdo con su conveniencia. En otras palabras: "yo te doy dinero, pero tú me das tu voto". Esto representa una clara degradación institucional, ya que el Estado moderno se fundó en la separación entre la administración y los recursos materiales.

Este retroceso institucional es una de las características centrales del

neopopulismo. El líder neopopulista trata a los ciudadanos como si fueran permanentemente incapaces de valerse por sí mismos. A través de estos programas clientelistas, el líder populista consolida una amplia base social. Es cierto que muchos votaron por él, cansados del neoliberalismo, para llevarlo a la presidencia. A cambio, el gobernante les responde con programas de "Bienestar" que, en realidad, los vinculan de manera directa al sistema autoritario que ha instaurado.

En nuestro análisis, debemos considerar que el populismo tiene una visión conflictiva de la política, destacando la división entre el *pueblo* y el *no-pueblo*. En este esquema, el *pueblo* es aquel sector de la sociedad que respalda al régimen, mientras que el *no-pueblo* son quienes se oponen al sistema, a quienes López Obrador denomina "los conservadores".

Aunque el líder populista llega al poder a través de medios democráticos, una vez en el cargo, comienza a dismantelar las instituciones y leyes de la república constitucional. El primer objetivo es la división de poderes: si logran una mayoría en el Legislativo, subordinan este poder al Ejecutivo y luego atacan al Judicial. De hecho, la reforma judicial propuesta por Andrés Manuel López Obrador busca eliminar al poder judicial como contrapeso al gobierno.

Los órganos electorales se convierten en un objetivo central de los ataques, ya que el control de estas instituciones autónomas es esencial para someterlas al dominio del líder populista y su sucesora. Un paso crucial en la agenda populista es silenciar a los periodistas y medios críticos, comenzando con advertencias sutiles para luego escalar a medidas más severas. El gobierno dispone de un amplio abanico de tácticas para lograrlo: desde auditorías fiscales y acoso constante tanto al afectado como a su familia, hasta la búsqueda de cualquier tipo de antecedentes comprometedores.

Convengamos en que la transición a la democracia tuvo como motivo (pensemos en el movimiento estudiantil del 68) frenar el abuso del poder. El gobierno priista reaccionó inteligentemente abriendo las puertas a la participación por la vía electoral y las sucesivas conquistas que se lograron en este campo. Un punto culminante fue cuando el PRI perdió en control de la Cámara de diputados en 1997 y luego la de senadores en 2000. El Legislativo se convirtió en un contrapeso, y luego el poder Judicial.

Sin embargo, a veces se nos olvida la importancia que para la democracia tiene la norma jurídica. Por ese motivo vale la pena recordar que la democracia es el gobierno de las leyes por excelencia. Como dice Norberto Bobbio: "La importancia del gobierno que se somete a la ley consiste en impedir o por lo menos obstaculizar el abuso de poder." Por lógica, la autocracia se evidencia cuando el poder se coloca por

encima de la ley. Así lo expresó claramente Andrés Manuel López Obrador al afirmar: "Por encima de la ley está la autoridad moral y política". Un rasgo característico de los autócratas neopopulistas es, precisamente, el abuso de poder.

En esta estrategia autoritaria juega un papel fundamental, la militarización del país. Ahora, López Obrador, le encarga todo al ejército: desde las aduanas hasta la construcción de carreteras, pasando por el control de los aeropuertos y la distribución de medicinas.

Por eso su acercamiento a regímenes autoritarios como los que oprimen a los pueblos de Cuba, Nicaragua y Venezuela. Sigue el programa marcado por el Foro de Sao Paulo. Aunque, visto con más agudeza, López Obrador aún continúa aplicando, según hemos dicho, algunas pautas neoliberales. Por ejemplo, el adelgazamiento del Estado, el despido de empleados públicos, la extinción de 109 fideicomisos, la adjudicación directa de contratos para realizar obras públicas, el intento de desaparecer o subordinar los órganos constitucionales autónomos, el recorte presupuestal a las universidades públicas, y así por el estilo. Se trata de un proceso deliberado de desmantelamiento de las instituciones públicas.

### **Un modelo alternativo de desarrollo**

La pregunta lógica es la siguiente ¿existe alguna alternativa para salir de la disyuntiva entre neoliberalismo y neopopulismo? La respuesta es, sí. Sí hay una vía para salir de ese binomio contradictorio. Hay un ejemplo, en el mundo iberoamericano, en el que por lo general no ponemos atención, Portugal.

Antes de pasar a la exposición de este caso ejemplar conviene hacer una aclaración: en México tenemos un régimen presidencial, es decir, el jefe de Estado es, al mismo tiempo, jefe de gobierno. Además, el presidente de la república es electo directamente por el voto ciudadano. Lo opuesto es el sistema Parlamentario, o sea, el jefe de Estado recae en una persona, en tanto que el Primer Ministro es una persona distinta nombrada por el parlamento. En diversas ocasiones he señalado que la transición a la democracia en México se centró en los aspectos político-electorales, pero nadie quiso responsabilizarse de cambiar la forma de gobierno: pasar del presidencialismo al parlamentarismo que, como dijo Hans Kelsen (1958), es un régimen mucho más cercano a la democracia.

El régimen político portugués es semipresidencial. El presidente de la república en Portugal hasta 2015 fue Aníbal Cavaco Silva. Su sucesor fue Marcelo Rebelo de Sousa. El 10 de noviembre de 2015 se celebraron elecciones en ese país. El Primer Ministro, Pedro Passos Coelho, del Partido Social Demócrata (centro-derecha), quería

continuar en el cargo, pero no pudo. Una coalición de partidos de izquierda formó mayoría parlamentaria y, en consecuencia, pudo establecer un nuevo gobierno que hizo a un lado la austeridad neoliberal impuesta por los organismos internacionales. De hecho, Passos Coelho se jactaba de haber seguido estrictamente la receta monetarista. Es más, durante la campaña electoral del Partido Social Demócrata, la Ministra de Finanzas, María Luisa Albuquerque, esgrimió el argumento de que si Portugal se salía del marco neoliberal marcado por los organismos internacionales, se corría el riesgo de caer en recesión y pérdida de confianza de los inversionistas.

En contraste, el Partido socialista y sus aliados, el Partido Comunista, el Partido Verde y el Partido el Bloque, se aliaron y lograron formar una mayoría parlamentaria. Lo primero que propusieron fue dismantelar el programa neoliberal de Passos Coelho y los organismos internacionales.

Así fue como el socialista, Antonio Costa, fue investido como Primer Ministro. Puso en marcha un programa de política económica distinto del que había prevalecido hasta entonces. El resultado fue sorprendente: en un reporte emitido por la OCDE en febrero de 2017 se lee: “La economía portuguesa se está recuperando gradualmente de una profunda recesión gracias a una amplia agenda de reformas que ha llevado al país a lograr un crecimiento económico sostenido; una disminución del desempleo y un progreso notable en el desempeño de las exportaciones.” Un estudio presentado en Lisboa conjuntamente por José Ángel Gurría, Secretario General de la OCDE y por el Ministro de Finanzas de Portugal, Mario Centeno, identificó cuatro áreas prioritarias para desarrollar acciones futuras: reducir la vulnerabilidad de la economía portuguesa, hacerla más inclusiva, aumentar la inversión, incrementar la capacitación de la fuerza de trabajo.

En este último rubro la OCDE destacó que era imperativo mejorar la educación primaria y secundaria, impulsar la capacitación de los maestros, al tiempo que se pudiese hacer una evaluación confiable de los avances en esta materia. Fortalecer los vínculos entre el sector empresarial y la investigación científica y tecnológica. Establecer incentivos para que los académicos universitarios colaborasen con el sector industrial. Implantar un programa educativo y recreativo para toda la población.

Al ministro de finanzas de Portugal, Mario Centeno, le apodaron el “Cristiano Ronaldo de la economía europea.” Esto se debe a que desde que fue nombrado en ese puesto en 2015 la economía experimentó una milagrosa recuperación. Antes de esa fecha Portugal estuvo al borde del colapso como consecuencia de la gran recesión de 2008; pero el país lusitano se sobrepuso merced a las políticas públicas que aplicaron Antonio Costa y Mario Centeno. Ricardo Costa, director de información

de la cadena de televisión SIC, una de las mayores del país, dijo: “El papel de Mario Centeno como ministro de finanzas ha sido decisivo. Su discurso ha sido más confiable en Bruselas. Ha podido cumplir con las reglas europeas y, al mismo tiempo, ha podido satisfacer las demandas del Partido Comunista de Portugal y los demás integrantes de la coalición gobernante.”

Portugal estaba a la par de Grecia, o sea, al borde del colapso. La diferencia es que Portugal se negó a aplicar las recetas neoliberales; tomó su propio camino y salió adelante. El 30 de junio de 2017 el Fondo Monetario Internacional (FMI) reconoció el esfuerzo hecho por Portugal. En la declaración oficial hecha por ese organismo internacional se lee: Portugal ha hecho “progresos encomiables al afrontar los riesgos de corto plazo” que se cernían sobre su economía.

El diputado socialista Joao Galamba declaró: “Portugal le ha demostrado a Europa que hay otro camino. Gracias a que terminamos con la política de austeridad, el país va ahora por el camino correcto. Le devolvimos la esperanza y la autoestima a los portugueses. Ya no somos el patito feo de Europa.”

La explicación del milagro portugués radica en que el nuevo gobierno supo aprovechar el auge del turismo. Un auge nunca antes visto. Hubo alza de impuestos, pero también devolución de impuestos. De una parte, el gobierno tuvo más dinero para hacer obra pública; pero, de otra parte, los portugueses tuvieron más dinero en sus bolsillos, merced a esa devolución de impuestos. El mercado interno se fortaleció.

Una ventaja de Portugal es que los salarios en ese país son más bajos en comparación con los salarios de otros países europeos y Estados Unidos. De hecho, Portugal es un punto de atracción para los inversionistas y empresarios de todo el mundo. El IVA llega al 23 por ciento; esto es una fuente de ingresos públicos lo cual le permitió al gobierno de Mario Costa sanear las finanzas públicas, crear empleos y hacer obra pública.

Un dato interesante es que, por efecto de la gran recesión de 2008, el gobierno portugués, en 2011, se vio forzado, para no caer en bancarrota, a pedir un préstamo por un total de 78 mil millones de euros (equivalentes a 90 mil millones de dólares). Ese préstamo fue aportado, conjuntamente, por la Unión Europea y el Fondo Monetario Internacional. Afortunadamente, en 2014, el gobierno portugués pudo prescindir de ese préstamo. Este fue un factor determinante para que el gobierno de Antonio Costa pudiese reducir la deuda pública y ganarse la confianza de los inversionistas nacionales y extranjeros.

Conviene resaltar que el gobierno de Costa echó a andar un programa llamado “capitalizar” para mejorar las condiciones de las pequeñas y medianas empresas. El ministro de Economía dijo: “La fuente principal de nuestro crecimiento son las inversiones productivas y las exportaciones.”

La clave del milagro portugués radica en la habilidad política que tuvo el socialista Antonio Costa para hacer una coalición política con partidos tan distintos e incluso contrapuestos. Recordemos que el presidente de la república, Marcelo Revelo, nombró como primer ministro, a Antonio Costa, el 24 de noviembre de 2015.

A la heterogénea coalición se le llamó de distintas maneras: “la vía portuguesa”, “la Coalición de Izquierda”, “El Bloque” o “La Jerigonza”. Este último nombre significa, despectivamente, un adefesio hecho con piezas chatarra de distinta procedencia. Similar a un coche armado con pedazos de Nissan, Renault, Chevrolet, Chrysler, Ford, Mercedes Benz y así por el estilo. Lo más probable es que esa cosa no funcione; pero, milagrosamente, la “*Jerigonza*” funcionó; es más, corrió a toda velocidad y con resultados sorprendentes.

Lo que había sido utilizado como un vocablo despectivo, terminó siendo usado, orgullosamente, por los militantes de izquierda y centro-izquierda para referirse a su coalición triunfante, “*La Jerigonza*.” La eurodiputada del Partido Socialista, Margarida Marques, Secretaria de Estado, durante la primera legislatura de La Jerigonza declaró: “El Parlamento ha adquirido una función muy importante; es mucho más democrático porque estamos obligados a negociar. Las leyes aprobadas por El Bloco son más representativas.”

La presencia de los comunistas y ecologistas en El Bloque obligó a tomar medidas en favor de los trabajadores como el abaratamiento del transporte público. Arménio Carlos, Secretario General de la CGTP, el principal sindicato del país, afirmó: “Quizá lo más importante para nosotros ha sido [la reducción del costo del transporte] para mejorar los ingresos de los trabajadores. Esta medida supone un gran ahorro para la economía familiar.”

La clave de la estrategia de “*La Jerigonza*” es la combinación entre la eficiencia económica con la responsabilidad social en el marco del Estado de derecho, o sea, dentro de un régimen semipresidencial. Luego entonces, el modelo portugués, es un modelo digno de tomarse en cuenta ante la falsa disyuntiva entre neoliberalismo y neopopulismo.

## Conclusión

El Estado benefactor fue aplicado al término de la Segunda Guerra Mundial. La solución que propuso el economista John Maynard Keynes fue la intervención del Estado en la economía tanto para regular el mercado como para realizar obras públicas y crear empleos.

Conviene recordar aquí que ya desde la década de los ochenta y noventa del siglo pasado se había organizado todo un movimiento social y político en Estados Unidos sobre todo en los Estados del sur y las grandes planicies para enfrentar a la élite política (Washington) y económica (Nueva York) que concentraban el poder y la riqueza. Esa élite tenía, literalmente sometida y hundida en la miseria al resto de la población. Por eso se organizó el Partido Populista que exigió la regulación de los precios, la inversión pública en infraestructura, la construcción de carreteras y ferrocarriles, precios de garantía a los productos agrícolas y mejores condiciones de trabajo para los obreros.

Este es un antecedente que ha quedado en la memoria colectiva de lo que posteriormente sería el New Deal aplicado por el presidente Franklin D. Roosevelt frente a la crisis del 1929 con el propósito de reactivar el consumo y la inversión, así como reordenar el sistema financiero y productivo de Estados Unidos.

Pues bien, el también llamado Estado keynesiano se aplicó en Estados Unidos, Europa y América Latina durante la posguerra con base en un gran acuerdo o pacto socialdemócrata entre el Estado, los empresarios y los trabajadores. En México se le llamó “alianza de clases”. Hizo que se atendieran las demandas sociales en salud, educación, vivienda, protección al trabajo, la construcción de infraestructura, el financiamiento público del desarrollo, la urbanización, el avance científico y tecnológico.

El modelo de administración pública que correspondió a esta época fue el que se conoce como Administración Pública Tradicional, o sea, el definido por Max Weber: formalismo, profesionalismo, ascenso según antigüedad y méritos, cadenas de mando con base en una jerarquía, establecimiento de una orden de mandos que va del más alto puesto al más bajo de los oficios, responsabilidad y rendición de cuentas de cada servidor público.

La expansión del Estado, lógicamente, requirió la contratación de servidores públicos especializados en las diversas ramas en las que ahora intervenía el gobierno. Fue una época en la que hubo empleo y ascenso social. Surgió una clase empresarial propia gracias al proteccionismo. En México fue la época en la que predominó el

Régimen de la Revolución con base en la doctrina del nacionalismo revolucionario.

Pero el Estado benefactor entró en crisis en todo el mundo. Las principales razones fueron: la crisis fiscal del Estado, el burocratismo, la corrupción, malos servicios, bajos niveles de crecimiento económico, desafección del electorado frente a los partidos socialdemócratas.

Vino a sustituir al modelo asistencial el modelo neoliberal que planteó la reducción del aparato público, la disciplina fiscal, las privatizaciones, el libre comercio, el despido masivo de servidores públicos. A esto se le llamó “las reformas estructurales”. En México se le conoció como el “modelo modernizador” aplicado por una tecnocracia neoliberal que sustituyó a la vieja clase política priista.

A nivel internacional las dos grandes figuras de la revolución conservadora fueron Margaret Thatcher y Ronald Reagan. El modelo administrativo que correspondió al neoliberalismo fue la Nueva Gerencia Pública (*New Public Management*) inspirado en la administración de las empresas privadas. Había que tratar a los ciudadanos como un cliente que demanda bienes y servicios y que selecciona a la compañía que mejor oferta le proporciona.

El modelo neoliberal fracasó estrepitosamente con la crisis de Wall Street de 2008. Debacle que repercutió en todo el mundo. Incluso el propio Alan Greenspan, Presidente de la Reserva Federal de los Estados Unidos ferviente neoliberal tuvo que aceptar ese descalabro al afirmar: “nos equivocamos.”

Haciendo un recuento de lo que aquí hemos expuesto se colige que en México el Régimen de la Revolución logró implantar su hegemonía durante más de setenta años; luego vino el neoliberalismo e impuso su hegemonía por cerca de treinta y seis años; ahora el populismo ha tomado el poder y pretende alargar su estancia en el mando. De hecho, por las cifras alcanzadas en las elecciones del 2 de junio de 2024 hay visos de que tiene la hegemonía en el bolsillo. Pero, es imperativo presentar una alternativa al populismo.

Para ello, lo que hemos planteado aquí es una salida poco conocida en el ambiente académico y político. La ingeniosa fórmula creada por los portugueses, “la jerigonza”, o sea, la alianza de varios partidos de izquierda y centro-izquierda para formar gobierno. A esa coalición la encabezó Antonio Costa. Nadie creyó que esa coalición funcionara; pero para sorpresa de todos no solo funcionó, sino que además funcionó maravillosamente. Tanto así que Portugal alcanzó un crecimiento económico mayor al promedio europeo. Y, sobre todo, fue un crecimiento que beneficio a las clases trabajadoras, a las clases medias y también a los empresarios portugueses.

Es más, varias compañías transnacionales se están desplazando a Portugal porque han valorado que tiene una política mucho menos belicosa que la española, tiene una estupenda infraestructura turística y, por añadidura, cerca de Lisboa hay catorce playas. De hecho, el sector turístico es uno de los sectores que han impulsado con más vigor la recuperación económica de este país ibérico.

Insisto, nadie ha puesto atención en lo que han hecho los portugueses, pero bien vale la pena tomar en cuenta su ejemplo.

## Referencias

- Bobbio, N. (1991). *Il futuro della democrazia*. Einaudi.
- Brandenburg, F. (1964). *The Making of Modern Mexico*. Prentice Hall.
- El Universal. (2024, February 24).
- Joyce, P., Maron, F., & Sivanarain, P. (Eds.). (2020). *Good Governance in a Global Pandemic*. The International Institute of Administrative Science.
- Kelsen, H. (1958). *Teoría general del derecho y del Estado*. UNAM.
- Mariñez, F., & Fernández Santillán, J. (2020). National Experience of Mexico on Coronavirus—Covid-19 Pandemic. In P. Joyce, F. Maron, & P. S. Reddy (Eds.), *Good Public Governance in a Global Pandemic* (pp. 453-563). The International Institute of Administrative Science.
- Pardo Veiras, J. L. (2016, September 7). México cumple una década de duelo por el fracaso de la Guerra contra el Narco. *The New York Times*.
- Sartori, G. (2009). *Il Sultanato*. Laterza.
- Weber, M. (2018). *El político y el científico*. Alianza.

*Ensayo académico*

## **Falsos supuestos sobre el poder judicial y su reforma**

**JAVIER HURTADO GONZÁLEZ** [orcid.org/0000-0001-6723-757X](https://orcid.org/0000-0001-6723-757X)

docjhurtado@hotmail.com

### **Resumen**

En el presente trabajo se reflexiona sobre la supuesta independencia y autonomía del poder judicial desde la doctrina de la separación de poderes en los sistemas de gobierno presidencial, en el contexto de la reforma impulsada por el presidente Andrés Manuel López Obrador. Para lograr lo anterior, se analizan los planteamientos teóricos sobre los que se debe fundamentar la independencia y autonomía de los jueces y de la función jurisdiccional; los antecedentes y el contexto de la elección popular de integrantes del poder judicial en México; y se presentan una serie de propuestas que pueden contribuir al debate sobre la construcción de un poder judicial más eficiente, eficaz y austero en el cumplimiento de su función jurisdiccional. Se concluye con algunas reflexiones sobre la importancia de un cambio de fondo en este poder del Estado mexicano.

**Palabras clave:** Separación de poderes; poder judicial; independencia; elección popular; reforma judicial

Cómo debe citarse este artículo:

Hurtado, J. (2024). Falsos supuestos sobre el poder judicial y su reforma. *Esfera Pública Revista en Gobernanza y Sociedad*, 2 (4.1), 49-70. <http://www.esferapublica.mx>

## Introducción

Uno de los efectos inevitables de la juridificación de la vida contemporánea es la judicialización de las decisiones políticas. Se ha cuestionado que un poder que no es producto del voto popular, a través de sus sentencias, invalide decisiones y leyes de los otros poderes. Para ello, se ha propuesto acotar esa facultad del poder judicial y que sus integrantes sean electos por voto popular. Las amplias facultades que recientemente han asumido los poderes judiciales en México y otros países han generado cierta invasión en el ámbito de atribuciones de los poderes electos popularmente, por uno que no tiene origen en el voto ciudadano. Respecto a la posible integración del poder judicial mediante sufragio popular, en el siglo antepasado el gran jurista Emilio Rabasa (1999) señalaba que hacerlo equivaldría a “prostituir la justicia”; aunque también reconocía los efectos benéficos que pudiera tener al favorecer la rotación en los cargos. Sin embargo, en el contexto de la reforma presentada por el presidente Andrés Manuel López Obrador el 5 de febrero de 2024, resulta imperativo reflexionar en torno al actual modelo de selección de jueces, magistrados y ministros que conforman los diferentes órganos del poder judicial, así como sobre la reivindicada supuesta independencia y autonomía de dicho poder.

El titular del Ejecutivo Federal ha dirigido múltiples críticas al Poder Judicial de la Federación (PJF), respecto a que “está profundamente distanciado de la sociedad mexicana”; “privilegian los intereses de grupos creados que son contrarios al interés público”; y “sus salarios son excesivamente altos y deben ser acordes con la realidad económica del país” (Morales, 2024). Además, ha cuestionado públicamente algunas de sus decisiones y ha señalado que es un poder que responde a intereses de la oligarquía,<sup>1</sup> por lo que ha solicitado una mayor rendición de cuentas.<sup>2</sup> Precisamente, en el marco de la presentación de su quinto informe de gobierno el 1° de septiembre de 2023, anunció su ya famosa iniciativa de reforma al poder judicial para “limpiarlo de complicidades, conflictos de interés, convivencias inconfesables, corrupción y derroche de recursos” (Morales, 2024). Los aspectos centrales de la propuesta de reforma constitucional que envió al Congreso son (De la Rosa, 2024; El Financiero, 2024; Raziel, 2024):

1 En una entrevista con la periodista Sabina Berman, la ministra Lenia Batres (2024) señaló que, a partir de un análisis del contenido de las 258 mil tesis y jurisprudencias vigentes de la SCJN, detectó 11,399 relacionadas con impuestos; 1,387 relativas al derecho a la propiedad; 891 con la competencia económica; 195 con el derecho a la salud; 70 con el derecho a la educación; 30 con el derecho a la vivienda; y 13 con el derecho al agua. Así es la dimensión del problema.

2 A este respecto, ¿por qué el ministro Luis María Aguilar retuvo durante ocho meses un expediente relacionado con una deuda fiscal de la empresa Elektra, propiedad del magnate Ricardo Salinas Pliego? Este tipo de dilación benefició al empresario al evitar que durante ese tiempo se resolviera el caso y pagara lo correspondiente al Servicio de Administración Tributaria (SAT)

- Reduce el número de integrantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) de 11 a nueve, con una duración de 12 años en lugar de 15;
- Cambia el método actual de designación de ministros, magistrados y jueces de distrito para que sean electos por voto popular, lo que supondría la elección de mil 647 cargos a elegir únicamente del sistema de justicia federal (INEGI, 2024);
- Se eliminan las dos salas actuales de la SCJN, donde se dirimen las materias civil y penal, y administrativa y laboral, por lo que ahora sus integrantes deberán sesionar en pleno públicamente;
- Desaparece el haber por retiro contemplado en el artículo 94 constitucional para actuales y futuros ministros. Ningún ministro, magistrado o juez podrá tener una remuneración mayor que la del Presidente de la República, como lo establece el artículo 127 constitucional;
- Sustituye al Consejo de la Judicatura Federal (CJF) por dos nuevos órganos: el Tribunal de Disciplina Judicial, integrado por cinco magistrados electos popularmente, que durarán en el cargo seis años y serán responsables de recibir denuncias, investigar y sancionar a ministros, magistrados, jueces y personal judicial; y el Órgano de Administración de Justicia, integrado por cinco personas con funciones exclusivamente administrativas, de las cuales una será designada por el titular del Ejecutivo Federal, dos por dos tercios del Senado y tres por la SCJN por al menos seis de sus integrantes;
- Regula los tiempos en que se resuelven los casos en el sistema judicial a un máximo de seis meses para asuntos fiscales y un año para la materia penal;
- Establece que las entidades federativas tendrán que reformar su legislación local dentro de los 180 días posteriores a la promulgación de la reforma constitucional.<sup>3</sup>

La reforma es de gran calado y cambia profundamente la conformación y funcionamiento actual del poder judicial. No obstante, el punto que ha generado más polémica es el relacionado con su integración elección popular. Se ha argumentado en distintos documentos y foros que eso es “una amenaza a la autonomía e independencia del poder judicial” (DI, 2024; Quintero, 2024); “compromete su independencia e imparcialidad, al alinear las decisiones judiciales con la opinión popular en lugar de con la ley” (DI, 2024, pág. 12); “puede conducir a una politización significativa del proceso judicial y, en consecuencia, a socavar la capacidad del Poder Judicial para actuar como contrapeso independiente de los poderes” (DI, 2024, pág.

3 “Entre tanto se aplicarán en lo conducente de manera directa las disposiciones constitucionales en la materia”. Así lo establece la iniciativa enviada por el presidente.

13); y que “la coincidencia entre tiempos de mandatos de integrantes del Tribunal y las autoridades que les postulan atenta contra su independencia en el desempeño del cargo” (CEC, 2024).

Así entonces, ¿el poder judicial es independiente respecto de los otros dos poderes, o solo lo es en el ejercicio de su función jurisdiccional? ¿El poder judicial es autónomo? ¿Qué tipo de autonomía es la que en todo caso tiene? ¿Los poderes de la Unión son independientes y autónomos? ¿Dónde dice que los poderes de la Unión deben ser independientes y autónomos, y que la función del poder judicial es ser contrapeso de los otros poderes? Se puede inferir que tales afirmaciones generan más dudas que respuestas.

Por eso, en el presente texto, en principio, se argumentará sobre la independencia de la función jurisdiccional desde la teoría de la separación de poderes en los sistemas de gobierno presidencial. Enseguida, se problematiza si realmente el poder judicial es y debe ser independiente de los otros dos poderes o si su independencia se refiere más bien al ejercicio de la función jurisdiccional. En la tercera sección del trabajo se abordan los modelos de integración de órganos jurisdiccionales. La última parte del trabajo tiene que ver con algunas propuestas complementarias a la iniciativa del presidente de la República sobre la reforma al Poder Judicial.

## **I. No es lo mismo división de poderes que separación de poderes**

La doctrina de la separación de poderes en Estados Unidos (de donde lo copia México) surge de la necesidad que los inmigrantes ingleses tuvieron para dejar de ser un país de reyes y convertirse en un país de leyes. No se trataba de dejar de tener rey y pasar a una “tiranía de la mayoría”, ejercida por un congreso incontrolado y poderes ilimitados. Para ello, siguiendo a los enciclopedistas franceses, concibieron el control del poder por el poder mismo. Así, crearon poderes con funciones diferenciadas y otras compartidas para el control intraórganos e interórganos del poder. En una auténtica separación de poderes no se trata de dividir el poder en estancos o parcelas autárquicas (como en el sistema feudal), sino de poderes entrelazados y jurisdicciones superpuestas. Esto es, no se ocupa de qué es lo que le toca a cada poder de forma exclusiva, sino de las atribuciones que los poderes comparten sin que uno predomine sobre los otros.

Lo anterior significa que el judicial cumple funciones legislativas (cuando actúa como máximo tribunal constitucional) y ejecutivas (a través del Consejo de la Judicatura); el legislativo, funciones judiciales (en los juicios políticos, cuando otorga

amnistía y en los análisis de la cuenta pública) y ejecutivas al ejercer su presupuesto; mientras que el ejecutivo funciones legislativas (iniciando leyes, ejerciendo sus poderes de veto y con sus facultades reglamentarias) y judiciales (cuando concede indultos). Esto significa que las ramas del gobierno están coordinadas, no son independientes (en una concepción de independencia similar a la de soberanía de la que gozan los Estados nacionales), sino interdependientes; y su autonomía es para la toma de sus determinaciones y para definir su organización interna.

La doctrina de la separación de poderes se caracteriza por: 1) las ramas del gobierno están coordinadas y se controlan mutuamente; 2) ningún individuo puede pertenecer a dos poderes al mismo tiempo, tampoco pueden depositarse dos poderes en una misma persona; 3) la rama judicial ejerce su función jurisdiccional con jueces y tribunales independientes de influencia política o sobre determinación de los otros poderes; 4) su autonomía es para pronunciar sus determinaciones y organizarse internamente; 5) su finalidad es proteger las libertades de los individuos de los excesos de un poder incontrolado; y 6) hacer efectivo un Estado Constitucional y democrático de derecho y la responsabilidad en el ejercicio del poder. En esta doctrina existen tres principios básicos: 1) la inmunidad del ejecutivo; 2) la inviolabilidad de los diputados para emitir sus opiniones y del recinto congresional; y 3) la inamovilidad de los jueces y magistrados.

En cambio, la deformada idea de la división de poderes: 1) concibe el poder público como un “pastel” o “botín” que se reparte en espacios autárquicos con estrictas líneas de delimitación entre ellos, en la que un poder no puede traspasar las “fronteras” o líneas de separación entre ellos; 2) el Congreso, como si fuera parlamento de un sistema parlamentario, solo puede ejercer un limitado control sobre el Ejecutivo, jamás sobre el Judicial; 3) el poder judicial es “independiente” y “autónomo” respecto de los otros poderes, y es el único que puede intervenir en los actos y decisiones de los otros poderes, ya que su función, además de la jurisdiccional, es ser “contrapeso” y factor único de “equilibrio” con los otros dos poderes, sin que este pueda ser controlado, porque hacerlo sería una transgresión a la división de poderes; 4) en los poderes y entre ellos, no existen controles intraórganos ni controles interórganos; 5) la supremacía de la Constitución es sustituida por la supremacía del poder judicial.

El problema en México es que existe una deformada idea de las relaciones entre los poderes. Dado que, en la Constitución de los Estados Unidos de América, vigente desde 1787 no contiene un artículo donde se establezca cómo organizan su poder público, la esencia de la doctrina de separación de poderes se encuentra implícita en todo su texto constitucional, y precisa de un ejercicio de hermenéutica

jurídica y política para entenderlo. Como los primeros constituyentes mexicanos no lo entendieron, inspirados en la obra de Locke y Montesquieu, en el artículo 6 de la Constitución de 1824 establecieron: “Se divide el Supremo Poder de la Federación para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial” (en todas las constituciones posteriores se reproduce el mismo precepto).

De este error o deficiencia se han derivado nocivas consecuencias. Dividir o división significa “partir, separar en partes; distribuir, repartir entre varios; desunir los ánimos y voluntades introduciendo discordia”. En tanto que separar o separación significa “establecer distancia o aumentarla, entre algo o alguien y alguna persona, lugar o cosa que se toman como punto de referencia” (RAE, 2024). Si la razón lógica e histórica de creación del sistema de gobierno de los Estados Unidos no fue constituir espacios o ínsulas aisladas de poder independientes, por ser eso propio del sistema feudal o del absolutismo que se trató de superar, entonces, ¿el poder judicial puede ser independiente? En el siguiente apartado se reflexiona a este respecto.

## II. ¿Independencia en el poder judicial?

De entrada, en la teoría de la separación de poderes lo que existen son funciones diferenciadas, donde los poderes se entrelazan para su control mutuo y se generan los famosos frenos y contrapesos. En un Estado constitucional y democrático de derecho con gobierno presidencial, no pueden existir poderes autárquicos fuera del control que los poderes ejercen entre sí para evitar poderes irrefrenables o suprapoderes. Es decir, los poderes ejecutivo, legislativo y judicial no pueden actuar aisladamente uno del otro, sino que deben cooperar en el ejercicio de las atribuciones y facultades que le corresponden a cada uno. El principio que caracteriza el funcionamiento de la división de poderes en los sistemas presidenciales es el que el gran politólogo y constitucionalista alemán Karl Loewenstein (1979, pág. 131) llamara “interdependencia por coordinación”, no el de independencia ni dependencia, propio de otras épocas o sistemas políticos:

El concepto de ‘poderes’ tiene un sentido más figurativo que estructural y debería ser sustituido por el de ‘funciones’, con lo que quedarían designados los diferentes ámbitos de la actividad estatal (...) detentadores del poder rígidamente aislados fue una ilusión inútil, producto artificial del racionalismo especulativo de la Ilustración, que debe sus principios al traspaso de los fundamentos mecanicistas de la física de Newton a la realidad sociopolítica.

En los sistemas presidenciales, la separación de poderes implica también que el Ejecutivo y el Legislativo se eligen en boletas separadas, y que ni uno ni otro puede ser destituido o anulado, salvo por las causas previstas en la propia Constitución.

Ahora bien, se superponen uno a otro porque en su conjunto conforman un solo poder, el de la Unión, que se divide en sus tres ramas o funciones diferenciadas, sin que se pueda pensar en uno sin la existencia del otro.

En lo que respecta a la autonomía, que se define como “capacidad de los sujetos de derecho para establecer reglas de conducta para sí mismos y en sus relaciones con los demás dentro de los límites que la ley señala” (RAE, 2024), debe precisarse que el Poder Judicial ni siquiera puede darse su propia ley orgánica, ya que esta la debe expedir el Congreso de la Unión. Por lo tanto, esta autonomía es relativa e interna, mientras que su reivindicada independencia no puede ser del poder en sí mismo, sino que es de sus tribunales y jueces para actuar libremente, deliberar y emitir sus resoluciones, ajenos a cualquier presión interna o externa que pudiera supeditar su juicio (Lösing, 2011). Hablar de independencia del Poder Judicial implica tomar la parte por el todo, al confundir la independencia de los tribunales y los jueces con la independencia del poder. Es decir, la función jurisdiccional, al igual que la ejecutiva y la legislativa, se condicionan mutuamente a través de los frenos y contrapesos establecidos en la Constitución. Como concuerdan Chairez (2004) y Lösing (2011), la independencia de los jueces deviene de dos cuestiones: 1) de su respeto y sometimiento a la ley; y 2) de la libertad de criterio para aplicar la justicia sin sometimiento o condicionamiento alguno para resolver respecto a todos aquellos vacíos o “lagunas” legales que deja el legislador

Puede juzgarse entonces que la independencia de los magistrados y jueces se expresa en dos dimensiones: la primera es la que Chairez (2004, p. 531) denomina “independencia personal del juez” o “subjetiva” y que tiene que ver con la libertad individual de este para resolver fuera de cualquier tipo de presión interna o externa, pero abierto a la cooperación con los otros poderes; la segunda vendría a ser la “independencia objetiva” o “estructural” (más bien autonomía), la cual se refiere a que, como poder, administre su presupuesto y se rija autónomamente bajo sus propios procedimientos sin la intervención de los otros dos poderes (Pérez, 2018). En otras palabras, tanto la independencia “subjetiva” como “objetiva” salvaguardan la independencia de la función jurisdiccional, aunque todo dentro de la ley y nunca fuera de esta. Incluso esta última no puede ser absoluta o al margen de lo establecido en la Constitución.

Así entonces, se confunde independencia y autonomía con soberanía, ya no solo en los poderes judiciales, sino también en los poderes legislativos. En 2013, al expedirse la nueva Ley de Amparo, al legislador se le olvidó que dos años antes se introdujo en nuestra Constitución el concepto de Derechos Humanos y todo lo que implicó. El artículo 61, fracción VI de la Ley de Amparo en vigor, establece que el

amparo es improcedente “en la elección, suspensión o remoción de funcionarios en los casos en que las Constituciones correspondientes les confieran la facultad de resolver soberana y discrecionalmente”. Resulta un absurdo que, en una ley creada para proteger a los gobernados, diga que una legislatura es “soberana” y que contra sus decisiones no procede el amparo. Estas son las consecuencias de la teoría de división de poderes prevaleciente en México.

Otro problema de la supuesta existencia de poderes absolutamente independientes es que existe una antinomia constitucional; ya que, si en el caso de México el artículo 49 constitucional menciona que “El Supremo Poder de la Federación se deposita para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”, y a su vez el 39 establece: “Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este”, ni siquiera el Supremo Poder de la Federación puede ser independiente del pueblo, con menor razón los poderes en los que este se divide para su ejercicio. El único poder absolutamente independiente que puede existir es el Poder Constituyente Originario, que funda un Estado y expide una Constitución; y que al hacerlo desaparece e instituye los poderes constituidos que quedan sujetos al imperio de la Constitución.

La Constitución solo reconoce la independencia de la función jurisdiccional, y como uno de los principios de la carrera judicial. Autonomía, solo técnica y de gestión para algunos de sus órganos. Nunca ambos como estatus jurídico del PJF en sí mismo. Sumado a esta confusión (porque no creo que no entiendan la diferencia entre función jurisdiccional y Poder Judicial), la Presidenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha señalado que “la independencia judicial es un derecho humano” (Ramírez, 2024) y “un derecho de pueblo” (Espino, 2024) -así como al libre mercado lo han elevado también a esa categoría- cuando lo que lo es, es el derecho a la justicia. O incluso, le han denominado “patrimonio de la humanidad” (Evair, 2024).

La reivindicada “independencia” y “autonomía” absoluta del poder judicial es una cuestión más política y psicológica que constitucional o legal. Nuestra Constitución, al único de los órganos del PJF que le otorga “autonomía técnica y de gestión”, es al Consejo de la Judicatura Federal en su relación con la SCJN; y a los únicos que se les reconoce independencia es a sus consejeros, ya que según lo ahí establecido “no representan a quien los designa” (artículo 100 constitucional). Por su parte, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación menciona el concepto de autonomía en dos ocasiones y el de independencia en seis. El primero tiene que ver con los órganos del PJF, en tanto que el segundo con las funciones que desarrollan sus miembros.

Un poder totalmente autónomo e independiente no sería poder, sino suprapoder. Lo peor es que además el poder judicial en México se ha adjudicado la función de contrapoder (como si fuera un partido de oposición). Apelar a una supuesta independencia absoluta como “presupuesto indispensable para que haya un Estado constitucional de Derecho” es una contradicción: implica la anulación del Estado de Derecho. Establecido lo anterior, pasemos a analizar la propuesta de elección popular de los integrantes del poder judicial, a partir de la revisión de sus antecedentes en México y de los modelos vigentes de elección que establece la teoría a este respecto.

### **III. Sobre la elección popular de integrantes del poder judicial**

La designación de las Cortes Supremas por intervención del ejecutivo y el legislativo deriva de las reservas que, en 1787, los Constituyentes de Filadelfia tenían sobre la capacidad de los hombres con derecho a voto para elegir de manera razonada a sus autoridades. Por eso crearon un Colegio Electoral (que aún prevalece) para elegir a su presidente, reservando la elección directa solo para los miembros del Congreso. Este paradigma, hasta la fecha, se aplica irreflexivamente en la mayor parte de los países del mundo. Además de ese prejuicio de los Padres Fundadores de los Estados Unidos, no existe argumento sólido que justifique por qué quienes hacen las leyes sí deben ser electos por voto popular, y los que interpretan estas y la Constitución no pueden serlo. O por qué se ve como irracional o indebido la posible elección de los intérpretes de la Constitución, y no la de los Jefes de Estado postulados por partidos políticos y electos, por una parte –si se quiere mayoritaria– del electorado, cuando se supone que estos representan la unidad nacional.

En el caso de México, conviene recordar que entre 1824 y 1857 los integrantes del máximo tribunal del país se elegían por las legislaturas de los estados, resultando electo quien reuniera la mayoría de los votos de las legislaturas, y no de sus integrantes. Con la Carta Magna de 1857 y hasta 1912 se estableció que el presidente de la SCJN y el Presidente de la República fueran electos popularmente de manera indirecta en primer grado. De 1917 y hasta 1928 (de cuando data el sistema en vigor), la Corte se integraba a partir de propuestas de las legislaturas locales votadas en sesión de Congreso General. Luego, en 1928, Calles, para complacer al caudillo Obregón, modificó la Constitución para facultar al Ejecutivo tanto para nombrarlos, con la aprobación del Senado, como para removerlos “por mala conducta”.

Este criterio, vigente hasta 1994, trajo consigo no solo la politización de los nombramientos, sino también el criterio de las cuotas (y, obviamente, también

el de los “cuates”) para acceder al cargo de ministro de la SCJN. La CTM tenía un ministro (Juan Moisés Calleja ocupó esa posición de 1975 a 1984); los tribunales especializados, la PGR o la Procuraduría del DF lograban otra posición; y, lo que es más interesante, el Ejército se hacía presente con otro ministro, ya sea un procurador de Justicia Militar o un juez militar.

Pero no solo eso: de la Corte salían ministros para ser gobernadores (como Alberto Orozco Romero y Enrique Álvarez del Castillo) y a la Corte arribaban diputados (como Salvador Rocha Díaz), senadores (como Martha Chávez Padrón) y exdirigentes del Partido Revolucionario Institucional (como Irma Cué Sarquís en 1987). Para terminar con eso, el Presidente Ernesto Zedillo propuso reformar el Artículo 95 Constitucional para prohibir el arribo a ese cargo de quienes hubieran sido procurador, gobernador, diputado o senador el año anterior al de su nombramiento y establecer que este deberá recaer preferentemente entre quienes hayan trabajado en la impartición de justicia, favoreciendo la carrera judicial.

En la actualidad, existen tres modelos de elección o designación de integrantes del poder judicial (Miranda, 2011; Escobar & Russo, 2019): 1) el burocrático; 2) el profesional o del *common law*; y 3) el electivo (Arnaiz, 2024). De acuerdo con Miranda (2011), el burocrático parte del principio de que los integrantes del poder judicial deben someterse a concursos de oposición que ponderan sus capacidades técnicas en un sistema de carrera en el ejercicio de la función judicial. El profesional o del *common law* se caracteriza porque (Escobar & Russo, 2019, pág. 660): a) a los jueces se les recluta por sus años de experiencia en determinadas materias y porque litigan en barras de abogados o ejercen individualmente el derecho; b) pueden ser designados por el ejecutivo, el legislativo, conjuntamente por ambos poderes o por un cuerpo electoral integrado para tales propósitos. Estos últimos autores también refieren que, a diferencia del modelo burocrático, en este paradigma de elección los jueces no están sometidos a una lógica interna que les obligue a hacer carrera dentro del poder judicial.

El de elección popular hasta ahora no viene de una tradición, no modela una forma de organización del poder judicial y no existen experiencias relevantes que aporten a la comprensión de esta forma de elección, más allá de los casos de los jueces locales en 39 estados de la Unión Americana, Japón y Suiza. Escobar y Russo (2019), al estudiar el caso de Bolivia, refieren que, si bien se han realizado dos procesos electorales en dicho país (2011 y 2017), tales elecciones no han contribuido a resolver de fondo los problemas del sistema de justicia boliviano: retardación, corrupción y falta de certidumbre jurídica. Se puede afirmar entonces que la elección popular de jueces, más que un modelo, es un método o técnica de elección entre

otras existentes.

¿Pueden ser electos popularmente los integrantes del poder judicial en México?

Elegir por voto popular a ministros de la SCJN, magistrados y jueces es una propuesta polémica. Como se dijo, en la actualidad solo cuatro países tienen establecido un procedimiento así. ¿Cuáles son los fundamentos teóricos que establecen como verdad irrefutable que en una democracia el poder judicial no pueda ser electo popularmente? Ninguno. El argumento que se esgrime es que eso afectaría su profesionalismo e independencia, y que a sus decisiones se les quitaría rigor, pues los juzgadores tratarían de quedar bien con sus electores. Se sostiene que el sistema prevaleciente favorece la calidad académica, la experiencia y la autonomía. Sin embargo, en los otros dos modelos, la partidización de los juzgadores y la politización de sus decisiones no se ha podido evitar, como lo demuestra fehacientemente el caso de la Corte Suprema de los Estados Unidos.

¿Es su elección popular compatible con la teoría de la soberanía popular, la separación de poderes y los principios del Estado Constitucional y democrático de derecho? Si de acuerdo al artículo 39 Constitucional “Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este”; y “el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”, evidentemente lo es. Como ya se dijo, Emilio Rabasa criticó la elección popular de los magistrados, ya que “no pueden, sin prostituir la justicia, ser representantes de nadie” (1999, pág. 147) (¿representar a un Presidente y a los líderes de los partidos por qué debe ser mejor?). Rabasa (1999, pág. 49), en otra parte de su mismo libro, también le veía ventajas, ya que “la elección popular es incompatible con la perpetuidad; precisa, pues, señalar cortos períodos para los cargos de la justicia suprema”. Por tanto, una elección así con la posibilidad de reelección —para una duración no mayor de diez años— puede favorecer mejores desempeños y la rendición de cuentas.

El modelo prevaleciente ha traído como consecuencia tanto la partidización y corporativización de la SCJN —ya que ahí están representados despachos y notarías poderosas, el Servicio de Administración Tributaria, los banqueros, los amigos del presidente y/o los amigos de sus amigos y de los líderes partidarios— como su patrimonialización y privatización, puesto que jueces, magistrados y ministros tienen en nómina a su parentela, y la carrera judicial se ha convertido en un sistema de escalafón incestuoso, pues solo pueden participar en sus concursos quienes ya trabajan en la judicatura, y estos a su vez son parientes de otros que ya se encuentran ahí en otras posiciones.

Una investigación recientemente presentada por la ministra Lenia Batres (La Jornada, 2024) y otra realizada por Julio Ríos Figueroa (2018) con la organización

Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad, revela, entre otros casos, lo siguiente: de 1,031 plazas revisadas, 501 son parientes de jueces y magistrados. Un magistrado de circuito de Durango integró a 17 miembros de su familia en cargos administrativos; en el circuito de Aguascalientes, el 81% de los jueces y magistrados tienen parientes trabajando con ellos. En Jalisco, el 76% de los juzgadores tienen parientes trabajando con ellos; pero ostenta el primer lugar con hijos de jueces y magistrados federales (33 de ellos tienen a 54 de sus hijos; y un solo magistrado metió a cuatro a trabajar con él). En el Poder Judicial de Jalisco, el nepotismo es escandaloso.

La reforma de 1994, con todo y las restricciones que estableció para evitar su politización (que tan solo un año antes de su designación no hubieran sido secretario de Estado, procurador o fiscal general de la República, diputado, senador o gobernador de un estado, y estableció ternas, de las que uno sería designado por mayoría calificada en el Senado de la República), hizo posible que Sergio Salvador Aguirre Anguiano fuera nombrado en 1995, pese a que de 1985 a 1988 fue regidor de Guadalajara por el Partido Acción Nacional (PAN) y candidato a diputado federal por ese partido en tres ocasiones anteriores; Fernando Franco González Salas, designado en 2006, habiendo sido subsecretario de Gobernación y del Trabajo y Previsión Social; y Eduardo Medina Mora llegara al cargo en 2015, después de ser director del CISEN (Centro de Investigación y Seguridad Nacional) en el gobierno de Vicente Fox; titular de la Procuraduría General de la República con Calderón; y embajador en el Reino Unido y en Estados Unidos en el gobierno de Enrique Peña Nieto.

Se ha resaltado la militancia partidista de la designada ministra Lenia Batres (no obstante cumplir con todos los requisitos constitucionales), por haber sido diputada federal hace 23 años. Sin embargo, se olvida el caso de Irma Cué Sarquís, que de secretaria general del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional (1984-1987) pasó a ministra de la Corte en 1988; o el de José Trinidad Lanz Cárdenas, que de diputado federal en 1988-1991, al siguiente año accedió a la SCJN. En estos casos, había senadores del Partido de la Revolución Democrática y del PAN, y no criticaron esos nombramientos como lo hacen ahora.

El otro problema de la SCJN y el Poder Judicial es que el órgano encargado de su administración, disciplina y vigilancia está integrado mayoritariamente por ellos y es presidido por la presidenta de la Corte. Pero, no solo administrativamente no puede ser controlada, tampoco jurisdiccionalmente: contra sus determinaciones no proceden los amparos y ninguna otra autoridad judicial puede revisarlas, por ser de menor jerarquía. Le anula leyes al Congreso de la Unión, y a ellos nadie puede anularle sus decisiones violatorias de la ley. Además, son juez y parte en los procedimientos

que forman parte, conocen y resuelven (obvio, a su favor). La situación y privilegios de la SCJN y el Poder Judicial son un lastre para la plena vigencia del Estado de derecho en México

Respecto a la propuesta de elección popular de los integrantes de los poderes judiciales, conviene preguntarnos: ¿cómo podría expresarse directamente la soberanía popular en la integración de la Suprema Corte, sin caer en su “populacherización” y partidización? Propongo de manera sucinta lo que a continuación se presenta:

#### **IV. Hacia un nuevo poder judicial: propuestas**

Asumiendo, como decía Reyes Heróles, que “vale más la pena correr riesgos caminando que estando parados”, confiemos en que este sistema puede ser mejor que el prevaleciente. Sin embargo, deben evitarse efectos indeseados o riesgos innecesarios. Algunos puntos para evitarlo podrían ser los siguientes:

- Candidaturas avaladas por un Comité Técnico de Selección, a partir de propuestas de Colegios y Universidades; prohibir que hayan sido dirigentes de partidos y que hagan campañas para su promoción, las cuales estarían a cargo del órgano electoral;
- Rigurosos requisitos de elegibilidad: evaluación curricular, examen de conocimientos, presentación de un ensayo, experiencia previa como juzgador y/o producción académica en materia jurídica, y acreditar una entrevista con legisladores o el Comité de selección. Para cada vacante, dicho Comité seleccionaría a los mejor evaluados, que propondría a los Poderes de la Unión para ser propuestos como candidatos en la circunscripción de su residencia;
- No serían elegibles aquellos que hayan sido funcionarios o hayan ocupado cargos de elección popular en los últimos cuatro años. Ningún candidato tendría permitido hacer campaña por su cuenta (la difusión de sus cualidades estaría a cargo del organismo electoral). Además, se prohibiría de manera clara el mandato imperativo, estipulando que el electo no actuaría en nombre de los electores ni de quien lo postuló;
- En lugar de contar con una única lista nacional de 30 candidatos a ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) —10 propuestos por cada Poder Federal—, se propone dividir el país en tres regiones, cada una con su propia lista de candidatos. Los aspirantes deben ser abogados de prestigio reconocido, originarios de la región o con al menos cinco años de residencia en las entidades federativas que la conforman. Cada ciudadano tendría nueve votos, los cuales podría distribuir

asignando los números 1, 2 y 3 a tres candidatos distintos de los diez propuestos por cada Poder. No se permitiría votar más de una vez por el mismo candidato ni concentrar los votos en una sola lista. Los tres candidatos con mayor votación en cada región formarían el grupo de nueve ministros que compondrían la nueva SCJN.

Otras propuestas concretas a considerar, tomando en cuenta la Iniciativa de Reforma Constitucional en materia del Poder Judicial, que el 5 de febrero el Presidente de la República envió al Congreso de la Unión, son: <sup>4</sup>

1. Afianzar las remuneraciones de sus integrantes de conformidad con el 127 constitucional y reducir el periodo de duración de ministros de la SCJN.

| Texto de la iniciativa de reforma constitucional del 05 de febrero de 2024 del presidente de la república                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Texto con propuesta de modificación                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Art. 94 (...)<br/>(...)<br/>La remuneración que perciban por sus servicios los Ministros de la Suprema Corte, los Magistrados de Circuitos, los Jueces de Distrito, los Magistrados del Tribunal de Disciplina Judicial, los Magistrados Electorales y demás personal del Poder Judicial de la Federación, no podrá ser mayor a la establecida para el Presidente de la República en el presupuesto correspondiente y no será disminuida durante su encargo.</p> | <p>Art. 94 (...)<br/>(...)<br/>La remuneración que perciban por sus servicios los Ministros de la Suprema Corte, los Magistrados de Circuitos, los Jueces de Distrito, los Magistrados del Tribunal de Disciplina Judicial, los Magistrados Electorales y demás personal del Poder Judicial de la Federación, no podrá ser mayor a la establecida para el Presidente de la República en el presupuesto correspondiente, en los términos establecidos en el artículo 127 de esta Constitución, y no será disminuida durante su encargo</p> |
| <p><b>Las Ministras y ministros de la Suprema Corte de Justicia durarán en su encargo doce años y sólo podrán ser removidos del mismo en los términos del Título Cuarto de esta Constitución</b></p>                                                                                                                                                                                                                                                                | <p><b>Las Ministras y ministros de la Suprema Corte de Justicia durarán en su encargo nueve años y sólo podrán ser removidos del mismo en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.</b></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |

2. Que la duración en el cargo de los ministros de la SCJN sea de nueve años por lo siguiente:

- Es una contradicción hacerlos de elección popular y otorgarles un periodo tan extenso, ya que la esencia de la elección popular es la renovación continua de autoridades. Con un periodo de 12 años, serían los funcionarios de elección popular con mayor duración en el cargo en el mundo;

<sup>4</sup> Todas ellas fueron elaboradas por Javier Hurtado y el pasante de Derecho Fernando Hurtado Lomelí.

- Dado que no se establece una edad máxima como requisito de elegibilidad, sino solo una edad mínima para ser candidato a ministro de la SCJN, una persona de edad avanzada (como alguien de 70 años o más) podría postularse. Si resultara electa por un periodo de 12 años, es probable que, especialmente en la segunda mitad de su mandato, no estuviera en plenas facultades para desempeñar el cargo de manera óptima, como se ha observado en el caso del presidente Joe Biden;

- Porque si la 4T propone eliminar la reelección de todos los cargos de elección popular, resulta un despropósito establecer un periodo tan amplio para los integrantes del Poder Judicial, lo que los encumbraría sobre los electos por voto popular (el Ejecutivo y Legislativo). Además, en los hechos, un periodo tan extenso implicaría una suerte de reelección, o bien, de elección vitalicia de los ministros de la SCJN;

- Porque periodos tan prolongados de duración en un cargo son más proclives a generar “intereses creados o de grupo” a su alrededor; además, como ha manifestado el Presidente de la República, más “mañas se aprenden” (peor aún si de integrantes de los órganos de administración, control y vigilancia del Judicial ‘saltan’ a la SCJN, como ocurrió con Luis María Aguilar, quien pasó de ser consejero de la Judicatura a ministro); y

- Hacerlo de nueve años permite hacer partícipe a cada Presidente de la República en la integración del Poder Judicial. Hacerlo cada 12 años implicaría que solo influyera en su integración un único Presidente cada 12 años. Además, ante eventuales excesos de los integrantes del Judicial, electos por 9 años, el siguiente Presidente podría incidir en el periodo intermedio de su encargo con la postulación de 10 candidatos. En síntesis, se trata de fortalecer al Ejecutivo Federal, no de debilitarlo frente al Poder Judicial.

3. Robustecer las restricciones en los requisitos de elegibilidad de los ministros de la SCJN, al tenor de lo siguiente:

| Texto de la iniciativa de reforma constitucional del 05 de febrero de 2024 del presidente de la república                                                                                                                                                                                                                    | Texto con propuesta de modificación                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Art. 95 (...)<br/>(...)<br/>VI. No haber sido Secretario de Estado, Fiscal General de la República, senador, diputado federal, <b>magistrado del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación</b> ni titular del Poder Ejecutivo de alguna entidad federativa, durante el año previo al día de su elección.</p> | <p>Art. 95 (...)<br/>(...)<br/>VI. No haber sido Secretario de Estado, Fiscal General de la República, senador, diputado federal, ni titular del Poder Ejecutivo de alguna entidad federativa, durante el año previo al día de su elección. <b>Los integrantes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, del Tribunal de Disciplina Judicial y del Órgano de Administración Judicial, nunca podrán ser electos como ministros de la Suprema Corte.</b></p> |

Este agregado pretende:

- La restricción no solo debe ser para los Magistrados del TEPJF, sino también para los integrantes de sus órganos de disciplina y administración, a fin de evitar que pueda surgir otro Luis María Aguilar Morales —que pasó de consejero de la Judicatura a ministro de la Corte—;

- Asimismo, de no incluirse esta restricción constitucional, en los hechos se estaría permitiendo la reelección en las más altas magistraturas del Poder Judicial, ‘brincando’ de un órgano a otro, para perpetuarse en dicho Poder, haciendo nugatorios los beneficios de su elección popular;

- No existe desproporcionalidad alguna en este agregado, toda vez que un Presidente de la República con carácter de interino o sustituto nunca podrá volver a ocupar ese cargo, tal y como lo establece el artículo 83 de la CPEUM;

Además, esta restricción constitucional armonizaría esta reforma con la iniciativa de la Presidenta electa, Dra. Claudia Sheinbaum Pardo, de eliminar la reelección continua de legisladores y munícipes a nivel nacional. Ergo, ¿por qué prohibir la reelección en el Legislativo y Ayuntamientos, y no en el Judicial, cuando todos los integrantes de los tres poderes y órdenes de gobierno serían electos por voto popular?

4. Elección popular de los ministros de la SCJN por regiones a razón de tres en cada una de ellas

| Texto de la iniciativa de reforma constitucional del 05 de febrero de 2024 del presidente de la república                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Texto con propuesta de modificación                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Art. 96 (...)</p> <p><i>I. Para el caso de Ministras y Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la elección se realizará a nivel nacional conforme al siguiente procedimiento.</i></p> <p>(...)</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                  | <p>Art. 96 (...)</p> <p><i>I. Para el caso de Ministras y Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la elección se realizará a nivel nacional, <b>en las tres regiones que para tales efectos se establezcan en la Ley</b>, conforme al siguiente procedimiento.</i></p> <p>(...)</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <p><i>b) El Poder Ejecutivo postulará de manera paritaria por conducto de la persona titular de la Presidencia de la República hasta diez personas aspirantes; el Poder Legislativo postulará hasta cinco personas por cada Cámara mediante votación calificada de dos tercios de sus integrantes presentes, y el Poder Judicial de la Federación, por conducto del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, postulará hasta diez personas por mayoría de seis votos;</i></p> <p>(...).</p> | <p><i>b) Cada uno de los tres Poderes de la Unión postulará de manera paritaria hasta 10 personas aspirantes para cada una de las tres regiones. Los propuestos deberán ser profesionales del Derecho, y oriundos o con vecindad efectiva mayor a cinco años en las entidades federativas de cada región. El Presidente de la República postulará hasta 10 aspirantes para cada una de ellas. Asimismo, en cada una de las tres regiones, el Poder Legislativo postulará hasta cinco personas por cada Cámara mediante votación calificada de dos tercios de sus integrantes presentes, y el Poder Judicial de la Federación, por conducto del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, postulará hasta diez personas por mayoría de seis votos;</i></p> |

Las razones para hacerlo así son las siguientes:

- Terminar con el centralismo que ha existido en la integración de la Corte: de los actuales 11 ministros, siete son oriundos de la CDMX; y los restantes, si bien nacieron en otros estados, gran parte de su carrera profesional la desarrollaron en la capital del país o en cargos federales. Con una sola lista y centralizada, grandes juristas en la historia de México radicados en las entidades federativas muy seguramente no serían considerados para ser electos, como por ejemplo, Mariano Otero, Manuel Crescencio Rejón, Ignacio L. Vallarta, José María Iglesias, Sebastián Lerdo de Tejada, Emilio Rabasa Estebanell, y un largo etcétera;
- Hacer la elección por regiones sería congruente con el carácter federal de nuestra República, así como con el sistema de elección de dichos ministros, existente en la Constitución de 1824 y entre 1917 y 1928, cuando el Congreso de la Unión los elegía a partir de propuestas de las legislaturas locales;

- Y lo más importante: si la elección se hace en una sola circunscripción nacional, se presentaría una inevitable disputa por la legitimidad democrática entre una autoridad judicial electa con similar o mayor cantidad de votos respecto del Presidente de la República; y, lo que es peor, ¡para un período de 12 años! La estabilidad política de la República se pondría en riesgo;

- Además, si la elección de magistradas y magistrados se realizará por circuito, no existe razón alguna para que la elección de ministros no se pueda hacer por regiones, máxime cuando en la organización interna del Poder Judicial existen los Plenos Regionales, como instancia superior a los circuitos.

5. Que la presidencia de la SCJN derive de la votación obtenida en la elección popular, y no a partir de un acuerdo entre sus integrantes

En congruencia a lo anterior la reforma al artículo 97 para que quede de la siguiente manera:

| Texto actual de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)                                                                                                                                                             | Texto con propuesta de modificación                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Art. 97 (...)<br/>(...)<br/><i>Cada cuatro años, el Pleno elegirá de entre sus miembros al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual no podrá ser reelecto para el período inmediato posterior.</i><br/>(...).</p> | <p>Art. 97 (...)<br/>(...)<br/><b><i>La presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación será ejercida, por un periodo de tres años, en orden subsecuente y decreciente, por sus integrantes que hayan obtenido el mayor porcentaje de votación en las tres regiones en las que resultaron electos popularmente.</i></b><br/>(...).</p> |

Se propone esta modificación, por lo siguiente:

I. Que sea el pueblo el que con su voto defina quiénes deben ocupar la Presidencia de la SCJN, para así terminar con el sistema de complicidades que ha caracterizado al procedimiento en el que ellos mismos eligen a su Presidente;

II. La elección popular de los ministros de la Corte estaría incompleta o no tendría sentido si se deja que ellos mismos elijan a su Presidente. O, en todo caso, sería cambiar todo para que todo siga igual.

6.        Explicitar en el texto constitucional que la autonomía e independencia corresponde a la función jurisdiccional y a los tribunales, y no al poder

| Texto actual de la CPEUM                                                                                                                                                                                                                                                       | Texto con propuesta de modificación                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Art. 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Plenos Regionales, en Tribunales Colegiados de Circuito, en Tribunales Colegiados de Apelación, en Juzgados de Distrito.<br/>(...)</i> | <i>Art. 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Plenos Regionales, en Tribunales Colegiados de Circuito, en Tribunales Colegiados de Apelación, en Juzgados de Distrito, en el <b>Tribunal de Disciplina Judicial y el Órgano de Administración Judicial. La independencia y autonomía corresponde a sus órganos,<sup>5</sup> juzgados y tribunales en el ejercicio de su función jurisdiccional, y será garantizada por el Estado.</b><br/>(...)</i> |

Con esta modificación se pretende:

- Terminar con la perorata de los integrantes del Poder Judicial de que, como Poder, son “autónomos e independientes”, cuando tanto en la doctrina como en el Derecho Internacional, la independencia corresponde a la Judicatura, no al Poder. Al menos los siguientes tres documentos internacionales así lo establecen
  - a. Las resoluciones 40/32, de 29 de noviembre de 1985 y 40/146, de 13 de diciembre de 1985 de la Asamblea General, en las que la Asamblea hizo suyos los Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura, aprobados por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán del 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985;
  - b. Comisión Internacional de Juristas. Principios Internacionales sobre la Independencia y Responsabilidad de Jueces, Abogados y Fiscales (Ginebra, 2007). Guía para profesionales No. 1;
  - c. CIDH. Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia: Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el Estado de derecho en las Américas. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44. 5 de diciembre de 2013.

5 Por “órganos” se entiende a la SCJN, el TEPJF y el Tribunal de Disciplina Judicial y el Órgano de Administración Judicial.

## Conclusiones

La reforma propuesta a los poderes judiciales es de enorme trascendencia por cuestionar paradigmas y modelos tradicionales. Nuestro país, en su momento, innovó con la creación del Juicio de Amparo y al aprobar la primera Constitución social del mundo, creaciones que después fueron copiadas por otros países. Es difícil afirmar que la reforma propuesta vaya a correr con similar suerte y que esta venga a resolver los problemas de la impartición de justicia en nuestro país. Puede ser que lo mejore, pero se requeriría una reforma de fondo también a las fiscalías, a la Defensoría de Oficio, e incluir también a los tribunales autónomos, como lo son los administrativos, agrarios y laborales. Lo que sí puede asegurarse es que el sistema prevaleciente no puede seguir manteniéndose como está.

La teoría de la división de poderes no implica autarquía ni anarquía, sino control y coordinación entre los poderes electos de manera separada y/o diferenciada, en el que de manera mancomunada participan en la construcción de la voluntad política del Estado.

Explicitar que la independencia y autonomía recae en sus órganos y la función jurisdiccional implica erradicar tergiversaciones que inciden en malentender a la independencia como soberanía y a la autonomía como autarquía e impunidad, para erigirse el Poder Judicial en un “Supra-Poder” —al que nadie puede controlar—, y últimamente hasta en “Contra-Poder”.

No explicitar esto en el texto constitucional y someter a elección popular a sus integrantes puede generar que ahora se sientan más fortalecidos en su pretendida “autonomía e independencia” de los otros poderes y hasta de la Constitución.

## Referencias

- Arnaiz, S. (2024, 15 de febrero). Conversatorio Independencia Judicial y gobiernos populistas: entre la ocupación de los tribunales y el conflicto permanente. Suprema Corte de Justicia de la Nación. <https://www.youtube.com/watch?v=goAeEoBAFXo>
- Batres, L. (2024, 18 de julio). ¿Una locura o un avance? La reforma Judicial. (S. Berman, Entrevistador).
- Bordalí, A. (2008). La doctrina de la separación de poderes y el poder judicial chileno. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, 185-219.
- CEC. (2024). Análisis de la Iniciativa de Reforma al Poder Judicial. Centro de Estudios

- Constitucionales Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Chairez, J. (2004). La independencia del poder judicial. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, XXVII(110), 523-545.
- De la Rosa, Y. (2024, 14 de junio). ¿Qué es la reforma al Poder Judicial de AMLO y en qué consiste? *Expansión Política*. <https://politica.expansion.mx/congreso/2024/06/17/reforma-al-poder-judicial-en-que-consiste>
- DI. (2024). Una amenaza a la independencia judicial. Análisis de las iniciativas de reformas constitucionales en México. *Diálogo Interamericano*.
- ElFinanciero. (2024, 12 de junio). Reforma al Poder Judicial: ¿Cuáles son las propuestas que agrega Sheinbaum al plan de AMLO? *El Financiero*. <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2024/06/12/reforma-al-poder-judicial-cuales-son-las-propuestas-que-plantea-sheinbaum-al-plan-de-amlo/>
- Escobar, F., & Russo, A. (2019). Elección popular de jueces en Bolivia: aportes del derecho constitucional comparado al debate. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Año XXV, 657-682.
- Espino, M. (2024, 13 de agosto). Independencia del PJ, es un derecho del pueblo. *El Universal*, pág. 8.
- Evair, I. (2024, 13 de agosto). Norma Piña exhorta a “alzar la voz” a nivel global para defender al PJF. *La Jornada*, pág. 5.
- Hernández, F. (2024, 18 de junio). ¿Cómo le ha ido a Bolivia con la elección directa de jueces? *Expansión*. <https://expansion.mx/mundo/2024/06/18/como-le-ha-ido-a-bolivia-con-la-eleccion-directa-de-jueces>
- INEGI. (2024, agosto). Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal 2023. Subsistema de Información de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia. <https://www.inegi.org.mx/programas/cnijf/2023/>
- LaJornada. (2024, 21 de junio). Cuestiona Batres si en el Poder Judicial los cargos son por mérito o nepotismo. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/noticia/2024/06/21/politica/cuestiona-batres-si-en-el-poder-judicial-los-cargos-son-por-merito-o-nepotismo-401>
- Loewenstein, K. (1979). *Teoría de la constitución*. Seix y Barra Hnos., S. A.
- Lösing, N. (2011). Independencia y función del Poder Judicial en el Estado democrático de derecho. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, XVII, 413-427.
- Martínez, N. (1999). Derecho y política: ¿es verdaderamente independiente el poder judicial? *Persona y Derecho*, 40, 647-681.
- Miranda, M. (2011). Los sistemas de nombramiento de magistrados en el Derecho Comparado y en el Perú. *Lex*, 161-173.
- Morales, F. (2024, 23 de junio). Reforma al Poder Judicial: Los 5 grandes cambios que impulsa AMLO. *El Economista*. <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Reforma-al-Poder-Judicial-Los-5-grandes-cambios-que-impulsa-AMLO-20240621-0091.html>

- Pérez, J. (2018). La independencia del poder judicial en la historia constitucional española. *Historia Constitucional*(19), 47-87.
- Quintero, M. (2024, 1 de agosto). Limita autonomía reforma al Poder Judicial: académicos ITESO. *Mural*. <https://www.mural.com.mx/limita-autonomia-reforma-al-poder-judicial-academicos-iteso/ar2850036>.
- Rabasa, E. (1999). La constitución y la dictadura. Comité de Asuntos Editoriales, LVII Legislatura de la H. Cámara de Diputados.
- RAE. (2024). Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española. <https://dle.rae.es/separar?m=form>
- Ramírez, P. (2024, 15 de agosto). Piña: independencia judicial es un derecho. *Ovaciones*, pág. 18.
- Raziel, Z. (2024, 11 de junio). Las claves de la reforma judicial de López Obrador: elección de jueces en 2025 y una Suprema Corte de nueve ministros. *El País*. <https://elpais.com/mexico/2024-06-12/las-claves-de-la-reforma-judicial-de-lopez-obrador-eleccion-de-jueces-en-2025-y-una-suprema-corte-de-nueve-ministros.html>
- Raziell, Z. (2023, 1 de septiembre). López Obrador arremete contra el Poder Judicial en su quinto informe de Gobierno: “Tienen convivencias inconfesables”. *El País*. <https://elpais.com/mexico/2023-09-01/lopez-obrador-arremete-contra-el-poder-judicial-en-su-quinto-informe-de-gobierno-tienen-convivencias-inconfesables.html>
- Ridao, J. (2023). El control constitucional del parlamento y la juridificación de la vida política. *Revista de Derecho Político*(117), 73-98.
- Ríos Figueroa, J. (2018). El déficit meritocrático. Nepotismo y redes familiares en el Poder Judicial de la Federación. *Mexicanos Unidos Contra la Corrupción y la Impunidad*.
- Salazar, M. (2014). Autonomía e independencia del poder judicial Peruano en un estado social y democrático de derecho. *Ciencia y Tecnología*, 147-161.

*Ensayo académico*

## **La democracia mexicana en suspenso. Avance del autoritarismo y vulneración de los derechos de libertad**

Un régimen político basado en la ley se disolvería y se autoliquidaría en un caos de destrucción mutua sin protecciones bien diseñadas y cuidadosamente mantenidas contra el abuso de derechos básicos  
Holmes y Sunstein; 2011: 35

**FREDDY MARIÑEZ NAVARRO** [Orcid.org/0000-0001-7217-6249](https://orcid.org/0000-0001-7217-6249)[freddy.marinez@elcolegiodejalisco.edu.mx](mailto:freddy.marinez@elcolegiodejalisco.edu.mx)

### **Resumen**

Plantear la relación entre la crisis de la democracia con el populismo autoritario nos lleva a precisar algunos elementos de discusión sobre la defensa de la Democracia Constitucional y de los derechos de libertad. En este sentido, para lograr esta defensa tomamos en este trabajo los derechos de libertad como el de la libre expresión, el de acceso a la información y el de la verdad –transparencia- como ejemplo de su vulneración en los últimos seis años en México (2019-2024). En este sentido, este artículo tiene como objetivo analizar la tendencia autoritaria en la perspectiva de la Democracia Constitucional de Derecho. En tres partes visualizamos esta tendencia y su relación con los derechos de libertad. La primera parte está dedicada a un análisis sobre la crisis de la democracia y la amenaza de las instituciones. En un segundo momento analizamos los términos de prioridad de los Derechos Fundamentales para la Democracia Constitucional como defensa a la amenaza autoritaria; y en la tercera y última parte, mediante un análisis conclusivo, nos anticipamos a algunas pistas de lo que vendrá: un régimen con derechos de libertad limitados.

**Palabras clave:** Crisis de la democracia, Populismo, Autoritarismo, Derechos fundamentales, Democracia Constitucional, Acceso a la información.

Cómo debe citarse este artículo:

Mariñez, F. (2024). La democracia mexicana en suspenso. Avance del autoritarismo y vulneración de los derechos de libertad. *Esfera Pública Revista en Gobernanza y Sociedad*, 2 (4.1), 71-88. <http://www.esferapublica.mx>

## I. ¿Qué implica la crisis de la democracia?

Han venido sucediendo muchos eventos en diversos países democráticos que tienden a una estrategia para cambiar las estructuras institucionales democráticas. Ya hay consenso en analistas de que estamos en presencia de una crisis de la democracia. Przworski (2019) precisa que las señales que está experimentando esta crisis incluyen:

- 1) La rápida erosión de los sistemas de partidos tradicionales;
- 2) El surgimiento de partidos y actitudes xenófobos, racistas y nacionalistas;
- 3) La disminución del apoyo a la “democracia” en las encuestas de opinión pública; y
- 4) La aparición de “magos”, individuos o partidos que ofrecen soluciones milagrosas.

Este mismo autor se pregunta lo siguiente: ¿Constituyen estas crisis y transformaciones una amenaza para la democracia o un avance de la misma? (2024). Pero, al hablar de avance o amenaza de la democracia, nos lleva a ver lo que en palabras de Brugué nos precisa el equilibrio de la democracia, “...y este equilibrio parece haber estallado durante las últimas dos décadas, primero por un exceso de frialdad institucional y más tarde por la pasión del populismo redentor... Entre el frío tecnocrático y el ardiente populismo se filtran los enemigos que amenazan la democracia del nuevo milenio” (Brugué, 2020, p. 77). De esta manera, Reybrouck (2017) explica que “los tres remedios que he tratado hasta el momento me parecen un poco peligrosos para la democracia: el populismo es peligroso para la minoría; la tecnocracia es peligrosa para la mayoría y el antiparlamentarismo es peligroso para la libertad” (2017, p. 47).

Otro análisis en esta dirección, nos viene desde la pluma de Aguilar Villanueva (2022) cuando precisa que la creencia de que el gobierno dictatorial –autoritario populista-, al operar sin las limitaciones obstructivas de la ley y de los poderes públicos del Estado, es socialmente más eficaz que el democrático. Esta creencia vacía de sentido a la legitimidad del gobierno y a su capacidad directiva, porque “...esto implica que su autoridad se reconoce y respeta por la eficacia empírica de su gestión, más que por los valores del ordenamiento normativo del Estado de derecho democrático, sometiendo a los poderes públicos y a los poderes privados rivales, hostiga a sus opositores, militariza y apaga la voz de los discordantes”. (Aguilar Villanueva, 2022a, p. 9).

Identificar los gobiernos que han venido representando el quiebre político del consenso democrático y de la legalidad, y que renuncian a la agenda democrática de los contrapesos, controles y rendición de cuentas como límite al poder, es un punto importante desde una visión empírica. Ejemplo son Estados Unidos (de Trump), Brasil (de Bolsonaro), México (López Obrador), Colombia (Petro), Bolivia (de Evo Morales), Nicaragua (Ortega), Venezuela (de Chávez y dictadura de Maduro), Turquía (Erdogan) y Rusia (Putin), entre otros. El objetivo de estos gobiernos a la voz de Peruzzotti, es...

...destruir el principio de gobierno limitado que había estructurado la agenda de trabajo de los estudios sobre democratización y mejoramiento institucional. En dicha literatura, el concepto de accountability legal aparecía como el principio estructurador del régimen democrático. La agenda de perfectibilidad democrática que postulaba suponía que el mejoramiento democrático estaba directamente atado al fortalecimiento de las instituciones de control legal e institucional (de accountability horizontal, según el término acuñado por Guillermo O'Donnell) de manera de prevenir abusos de poder por parte de los gobiernos de turno y fortalecer los derechos civiles de los ciudadanos (Peruzzotti, 2020, citado por Mariñez Navarro, 2021).

Fernández Santillán (2018) a este respecto, expresa que “la alternativa que propusieron los líderes populistas fue la de tomar el poder por la vía de las elecciones, pero, una vez en el poder, propusieron llevar a cumplimiento una mayor y más profunda democracia popular impulsada por los rencores y resentimientos contra la oligarquía y despertar los instintos de venganza contra las instituciones democráticas liberales” (2018, p. 132). Es decir, que la postura antisistema político y económico es la referencia que enmarca e inspira los análisis a favor del populismo. “Las críticas y las reivindicaciones populistas” se justifican discursivamente con base en los valores y principios de la democracia, pero al mismo tiempo cuestionan su arreglo institucional actual, sus prácticas, el perfil de sus actores determinantes, y elaboran una visión alternativa de la democracia con una reconceptualización de “el pueblo”. (Aguilar Villanueva, 2022b, p. 101).

Es por lo anteriormente expuesto que autores defensores del populismo han planteado que éste es una lógica política que está relacionada con la institución de lo social y no fundada en el seguimiento de las reglas porque el Derecho no debe limitar, sino expresar la voluntad de la autoridad de las mayorías. Es decir, que las lógicas políticas están relacionadas con la institución de lo social. Tal institución surge de las demandas sociales y es inherente a cualquier proceso de cambio social. Este cambio tiene lugar mediante la articulación de la variable de la equivalencia y la diferencia y ello presupone la constitución de un sujeto político histórico (el pueblo) (Ernest Laclau, 2005). Mientras tanto, Panizza (2009) estima que el núcleo analítico del concepto de Populismo se basa en la constitución del pueblo como

un actor político. Este enfoque entiende al populismo como un discurso anti *statu quo* que simplifica el espacio político mediante la división simbólica de la sociedad entre “el pueblo” (como los “de abajo”) y su “otro”. De esta manera, el antagonismo es un modo de identificación en el cual la relación entre su forma (el pueblo como significante) y su contenido (el pueblo como significado) está dada por el propio proceso de nominación -es decir, de establecimiento de quiénes son los enemigos del pueblo (y por lo tanto, de quién es el propio el pueblo)-. Una dimensión anti *statu quo* es esencial al populismo.

Lo que si es cierto por la experiencia empírica de estos países mencionados, es que el populismo lleva a que democracias institucionalmente establecidas decanten en regímenes autoritarios electorales por varias razones:

1. En la mayoría de los casos, los populistas son “outsiders” sin ninguna experiencia en la política parlamentaria del pacto y de los compromisos.<sup>1</sup>
2. Fueron electos con promesas de refundar todas las instituciones políticas y en específico el marco institucional de las democracias liberales.
3. Los populistas se enfrentan al Congreso, al Poder Judicial y a otras instituciones clásicas de contrapesos con el objetivo de controlarlas.
4. Es decir, pasar del ideal del gobierno limitado al de gobierno elegido ilimitado, en el que se busca imponer al resto de la sociedad lo que se considera es la voluntad del pueblo expresada en las urnas, por lo que se tiende a reformar y controlar las instituciones electorales para hacer que el régimen sea visto como electoral-competitivo.
5. Los derechos de acceso a la información y de libertad de opinión y, expresión son vulnerados y limitados, por lo que las instituciones que tutelan estos derechos son eliminados.

Podemos afirmar, entonces, que la idea de un régimen autoritario populista es eliminar el sistema de pesos y contrapesos que funcionan mediante los controles interorgánicos para lograr la concentración del poder, argumentando que la crisis de representación y la división de poderes es completamente estructural. De esta manera Pippa Norris (2022) afirma que:

El peligro es que el populismo autoritario corroe los principios y prácticas centrales de la democracia liberal. Afirmando hablar en nombre de “el pueblo”, los líderes caudillos pisotean las normas del juego limpio de vivir y dejar vivir, las limitaciones a los partidos políticos en el poder, la protección de las libertades civiles y el valor de la creación de consenso.

1 Los casos de Chávez en Venezuela, Bolsonaro en Brasil y Trump en los Estados Unidos son ejemplos

Afirmar hoy que las democracias son indirectas, es decir que son democracias representativas en las que estamos gobernados por representantes, no por nosotros mismos; es reafirmar que la democracia moderna es aquella que ha proporcionado a cada individuo la seguridad de su libertad<sup>2</sup> donde todos participan en la cosa pública. De esta manera, la democracia debe solidificarse en el momento en que los elementos que producen el Estado de derecho y los que dotan a los gobiernos de su carácter democrático están bien instalados institucionalmente. Rosavallón (2010) en este sentido argumenta que...

...las instituciones de la democracia electoral-representativa conforman, ante todo, sistema con las democracias indirectas. Su articulación permite conciliar el hecho mayoritario con el ideal de unanimidad bajo la modalidad de una tensión que respete sus respectivas exigencias. Así pueden enlazarse dos exigencias contradictorias que declinan esta tensión fundadora de la idea democrática: 1) contradicciones entre el reconocimiento de la legitimidad de los conflictos y la aspiración del consenso; 2) contradicción entre un principio realista de decisión (la mayoría), y un principio necesariamente más exigente de justificación (la unanimidad). (2010, p. 35).

Es de esta manera que los gobiernos democráticos modernos o democracias constitucionales, dotados de dos grandes premisas, los podemos caracterizar de esta forma: el carácter democrático, primera premisa, se sustenta en la participación de los partidos políticos que compiten entre sí por el acceso a la representación política en los órganos de gobierno; por la realización de elecciones libres y periódicas, por el sufragio igual y universal de los adultos; y porque el partido mayoritario en las elecciones debe encabezar el gobierno. Como segunda premisa está el carácter del Estado de derecho, cuyos elementos son los derechos ciudadanos que aseguren la libre organización de las corrientes de opinión; libertad de prensa y libertad de expresión, la toma de decisiones por una mayoría numérica; las garantías de los derechos de las minorías contra cualquier abuso por parte de las mayorías (limitaciones normativas al ejercicio del poder), el sometimiento por igual al imperio de la ley a la autoridad y los ciudadanos y, la rendición, directa e indirecta, de cuentas a los ciudadanos, así como la responsabilización de sus actos y de sus decisiones.

<sup>2</sup> Robert Dahl (1993), al explicar la segunda transformación democrática: de la Ciudad Estado al Estado Nacional, establece ocho consecuencias que en su conjunto colocan al moderno Estado democrático en contraste con los antiguos ideales y prácticas de los gobiernos democráticos y republicanos, son ellas: Representación, Extensión ilimitada, Límites a la democracia representativa, Diversidad, Conflicto, Poliarquía, Pluralismo social y organizativo y Expansión de los derechos individuales.

Por ello es que el principio guía de una democracia constitucional es proteger la libertad del ciudadano individual contra el *poder del Estado*.<sup>3</sup> Y para esto, existen dos principios fundamentales: el Principio Distributivo y el Principio Organizativo. Por un lado, el principio distributivo que establece que la esfera de la libertad individual sencillamente se presupone en lo tocante al Estado. De hecho, la libertad del individuo es ilimitada en principio, mientras que la autoridad del Estado para intervenir en esta esfera es limitada en principio. O sea, los individuos libres entran en un contrato que establece la regulación estatal de su ejercicio de libertad: hacer que la libertad de uno sea compatible con la de todos los demás. Y por el otro lado, el principio organizativo sirve para la realización del Estado. El poder del Estado – que en principio es limitado – deberá dividirse en las ramas Legislativa, Ejecutiva y Judicial que combinadas en un sistema normativo designa cada esfera de competencia. No es la separación entre poderes sociales, sino la separación de las funciones del poder con dos principios fundamentales: el principio de legalidad y el principio de imparcialidad.

Como paradoja, hoy la Democracia Constitucional aunque está en crisis, se ha venido fortaleciendo en el sentido de que en la política contemporánea la idea de derechos básicos o fundamentales suele definirse a partir de la concurrencia de dos rasgos (Bayón, 2003):

- a) Los derechos básicos como límites a la adopción de políticas y;
- b) Los derechos básicos como límites al procedimiento de la toma de decisiones por las mayorías.

Estos dos rasgos caracterizan a la Democracia Constitucional moderna. En cuanto al rasgo sobre los *límites a la adopción de políticas*, podemos afirmar que estos no son más que límites a la adopción de políticas basadas en cálculos coste-beneficio; es decir, los derechos atrincheran ciertos bienes que se considera que deben asegurarse incondicionalmente para cada individuo, poniéndolos a resguardo de eventuales sacrificios (tutela de los derechos). Con respecto al otro rasgo de los derechos básicos, que son los límites a la toma de decisiones por las mayorías, constituyen límites infranqueables al procedimiento de toma de decisiones por la mayoría, ya que se delimita el perímetro de los que las mayorías no deben decidir,

---

3 ¿Cómo puede el gobierno responder, si las peticiones que provienen de una sociedad libre y emancipada cada vez son más numerosas, cada vez más inalcanzables, cada vez más costosas? He dicho que la condición necesaria de todo gobierno democrático es la protección de las libertades civiles: la libertad de prensa, la libertad de reunión y de asociación son vías por medio de las cuales el ciudadano puede dirigirse a sus gobernantes para pedir ventajas, beneficios, facilidades, una más equitativa distribución de la riqueza, etc. (Bobbio, 2001, pp. 243-244).

sirviendo, por tanto, frente a éstas como vetos. Los derechos básicos retiran ciertos temas de la agenda pública ordinaria para emplazarlos en esa esfera intangible denominada por Ernesto Garzón “el coto vedado” (Gargarella, 2017). De esta manera, los defensores de la prioridad - lógica y axiológica- de los derechos sobre la democracia, afirman que los derechos deben quedar confinados en el interior de un *coto vedado* que ninguna clase de poder, ni siquiera el poder soberano del pueblo, está autorizado en violar. A este respecto, Ferrajoli (2006) expresa claramente que:

... Si las reglas sobre la representación y sobre el principio de las mayorías son normas formales en orden a lo decidible por la mayoría, los derechos fundamentales circunscriben lo que podemos llamar esfera de lo indecible: de lo no decidible que, y de lo no decidible que no, es decir, de las obligaciones públicas determinadas por los derechos sociales (Ferrajoli, 2006, p. 51).

La Democracia Constitucional contemporánea subraya que Democracia y Constitución no son términos excluyentes, sino dos elementos que se refuerzan mutuamente (complementarios y asimétricos). De este modo, el Estado Constitucional democrático se caracteriza por los siguientes principios fundamentales:

- a. De la dignidad humana;
- b. De la libertad;
- c. De la igualdad
- d. De la estructura y fines del Estado de derecho, democrático y social.

## **II.- La defensa de la democracia constitucional y de los derechos de libertad**

Lo planteado anteriormente nos lleva a ver en términos de prioridad los Derechos Fundamentales para la Democracia Constitucional. Estos no son más que todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos en cuanto dotados de estatus de personalidad, de ciudadanos y capacidad de obrar (Ferrajoli, 2006). Es por ello que el derecho a la transparencia, a la verdad y al de acceso a la información están amparados por el derecho fundamental a la libertad de expresión, libertad negativa según el constitucionalismo clásico y moderno. En un sistema democrático, todas las personas tienen derecho a pedir y recibir información que les permita participar en los asuntos políticos y monitorear los actos del Estado para asegurar que la gestión pública sea más transparente y responsable y lograr que sus acciones respondan a las necesidades de la población. A este respecto Bobbio (2001) expresa que:

Una de las razones de la superioridad de la democracia con respecto a los Estados absolutos que habían reivindicado los arcana imperii, y defendían con argumentos históricos y políticos la necesidad de que las grandes decisiones políticas fuesen tomadas en los gabinetes secretos, lejos de las miradas indiscretas del público, está basada en la convicción de que el gobierno democrático pudiese finalmente dar vida a la transparencia del poder, al “poder sin máscaras” (Bobbio, 2001, p. 37)

El derecho de acceso a la información, de la libertad de expresión y de la transparencia a la verdad se encuentran reconocido tanto en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, así como en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos del año 1966, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre del 2 de mayo de 1948, y en la Carta Democrática Interamericana del 11 de septiembre de 2001.

En décadas pasadas en México surgió una modalidad distinta para la obtención de información que puede cumplir con la función de transparentar el ejercicio del poder político. Nos referimos al “derecho de acceso a la información”, que se expresa:

...como un derecho fundamental mediante la reforma al artículo sexto constitucional de diciembre de 1977. El cambio de interpretación consistió en darle el carácter de garantía social, necesaria para determinar que la sociedad contara con la información que le permitiera sustentar un régimen democrático, y desde ahí, determinar que se trataba de que sus miembros tuvieran la certeza de que las autoridades públicas proporcionarían información de sus actividades para mantener una ciudadanía informada y apta para la democracia (Cossio, 2008, p. 109).

El artículo 6 constitucional establece:

La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado. Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

Además, México cuenta con leyes generales que contribuyen a fortalecer este artículo 6to. constitucional. Tales leyes son:

*1.- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información pública.*

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo de 2015, última reforma publicada DOF 20-05-2021. En esta ley, en el Título Primero (Disposiciones

Generales), Capítulo I, los artículos del 4 al 7 están consagrado al acceso a la información como derecho humano. Textualmente el artículo 4 establece:

El derecho humano de acceso a la información comprende solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información.

Toda la información generada, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de los sujetos obligados es pública y accesible a cualquier persona en los términos y condiciones que se establezcan en la presente Ley, en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, la Ley Federal, las leyes de las Entidades Federativas y la normatividad aplicable en sus respectivas competencias; sólo podrá ser clasificada excepcionalmente como reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos dispuestos por esta Ley.

En los artículos 5, 6 y 7, la ley estipula lo siguiente: *uno*, que no podrá clasificarse como reservada aquella información que esté relacionada con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad, de conformidad con el derecho nacional o los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte. Ninguna persona será objeto de inquisición judicial o administrativa con el objeto del ejercicio del derecho de acceso a la información, ni se podrá restringir este derecho por vías o medios directos e indirectos; *dos*, el Estado garantizará el efectivo acceso de toda persona a la información en posesión de cualquier entidad, autoridad, órgano y organismo de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos; así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito de la Federación, de las Entidades Federativas y los municipios; y *tres*, la clasificación de la información o el derecho de acceso a la información se interpretarán bajo los principios establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte y la presente Ley. Se establece que, en la aplicación e interpretación de la Ley, deberá prevalecer el principio de máxima publicidad, tal como lo indica la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales en los que México sea parte, y las resoluciones y sentencias vinculantes emitidas por organismos nacionales e internacionales especializados. En todo momento, se buscará otorgar a las personas la protección más amplia posible.

También la LGTAI deja claro en el Capítulo II, Sección Primera, artículo 8, los principios rectores de los Organismos garantes del derecho al acceso a la información que deberán regir su funcionamiento: I. Certeza, II. Eficacia, III. Imparcialidad, IV. Independencia, V. Legalidad, VI. Máxima Publicidad, VII. Objetividad, VIII. Profesionalismo, IX. Transparencia.

En Sección Segunda del mismo Capítulo II, de los principios de la transparencia y el acceso a la información, en los artículos del 9 al 22 se precisa la obligación de los Organismos garantes de otorgar las medidas pertinentes para asegurar el acceso a la información de todas las personas en igualdad de condiciones con las demás. Se prohíbe toda discriminación que menoscabe o anule la transparencia o acceso a la información pública en posesión de los sujetos obligados. Se dispone que toda la información en poder de los sujetos obligados será pública, completa, oportuna y accesible, con un régimen de excepciones claramente definido, que deberá ser legítimo y estrictamente necesario en una sociedad democrática. Por tanto, toda la información pública generada, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de los sujetos obligados será accesible para cualquier persona. Para garantizarlo, se deberán emplear todos los medios, acciones y esfuerzos disponibles, conforme a los términos y condiciones establecidos por esta Ley, la Ley Federal, las leyes de las Entidades Federativas y demás normativas aplicables. Otro principio es el de la generación, publicación y entrega de información se deberá garantizar que ésta sea accesible, confiable, verificable, veraz, oportuna y atenderá las necesidades del derecho de acceso a la información de toda persona. Los sujetos obligados buscarán, en todo momento, que la información generada tenga un lenguaje sencillo para cualquier persona y se procurará, en la medida de lo posible, su accesibilidad y traducción a lenguas indígenas.

Un principio importante se relaciona con los Organismos garantes, que establece que en el ámbito de sus atribuciones, deberán suplir cualquier deficiencia para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información. Por ejemplo, verificar cuando el ejercicio del derecho de acceso a la información no sea condicionado a que el solicitante acredite interés alguno o justifique su utilización, ni podrá condicionarse el mismo por motivos de discapacidad. Además, el ejercicio del derecho de acceso a la información es gratuito y solo podrá requerirse el cobro correspondiente a la modalidad de reproducción y entrega solicitada. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones.

El órgano garante también debe verificar la respuesta del sujeto obligado en función de las causas que motiven la inexistencia. Por lo que ante la negativa del acceso a la información o su inexistencia, el sujeto obligado deberá demostrar que la información solicitada está prevista en alguna de las excepciones contenidas en esta Ley o, en su caso, demostrar que la información no se refiere a alguna de sus facultades, competencias o funciones. De esta manera, todo procedimiento en materia de derecho de acceso a la información deberá sustanciarse de manera

sencilla y expedita, de conformidad con las bases de esta Ley. En este sentido, en el procedimiento de acceso, entrega y publicación de la información se propiciarán las condiciones necesarias para que sea accesible a cualquier persona, de conformidad con el artículo 1º. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## 2. La Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA)

En cuanto a esta ley (publicada en DOF el 18 de julio de 2016), en el artículo 5 sobre los principios rectores que rigen el servicio público son los siguientes: legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, eficacia, equidad, transparencia, economía, integridad y competencia por mérito. Así, en otros artículos se establece que los integrantes del Sistema Nacional Anticorrupción (Comité Coordinador, el Comité de Participación Ciudadana, el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización, los sistemas locales, las secretarías ejecutivas), tendrán como facultades solicitar información a los entes públicos para la elaboración de planes, políticas, informes anuales y Plataforma Digital.

## 3.- La Ley General de Archivos (publicada en el DOF el 15 de junio de 2018)

Deja claro en el artículo 6, Capítulo I, Título Segundo.- De la gestión Documental y Administración de Archivos, que:

...toda información contenida en los documentos de archivo producidos, obtenidos, adquiridos, transformados o en posesión de los sujetos obligados, será pública y accesible a cualquier persona en los términos y condiciones que establece la legislación en materia de transparencia y acceso a la información pública y de protección de datos personales. El Estado mexicano deberá garantizar la organización, conservación y preservación de los archivos con el objeto de respetar el derecho a la verdad y el acceso a la información contenida en los archivos, así como fomentar el conocimiento del patrimonio documental de la nación.

Visto este marco, la coordinación entre el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y protección de Datos Personales; el Sistema Nacional Anticorrupción y; el Sistema Nacional de Archivos se hace imprescindible activarla. Coordinación ésta establecida en la Ley General de Archivos con la idea de intercambiar conocimientos técnicos en materia archivística, transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas.

El artículo 74, capítulo IV de la Ley General de Archivos, referido a la coordinación con el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la información y protección de Datos Personales y el Sistema Nacional Anticorrupción, establece:

El Sistema Nacional estará coordinado con el Sistema Nacional de Transparencia y el Sistema Nacional Anticorrupción y deberá:

- I.- Fomentar en los sistemas, la capacitación y profesionalización del personal encargado de la organización y coordinación de los sistemas de archivos con una visión integral;
- II.- Celebrar acuerdos interinstitucionales para el intercambio de conocimientos técnicos en materia archivística, transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas;
- III.- Promover acciones coordinadas de protección del patrimonio documental y del derecho de acceso a los archivos, y
- IV.- Promover la digitalización de la información generada con motivo del ejercicio de las funciones y atribuciones de los sujetos obligados, que se encuentre previamente organizada, así como garantizar el cumplimiento de los lineamientos que para el efecto se emitan.

Una democracia constitucional moderna crea las condiciones para un tipo de *transparencia clara* caracterizada por aquellos programas que dan a conocer información confiable y accesible sobre el desempeño institucional, precisando las responsabilidades de sus funcionarios, particularmente en lo relativo a la toma de decisiones, así como el destino real de sus recursos; se vincula con la rendición de cuentas y el acceso a la información, a través del siguiente itinerario:

- *Acceso a la información*
- *Calidad de la información*
- *Transparencia colaborativa y proactiva*
- *Rendición de cuentas*

La transparencia se concibe como derecho, pero además como solución instrumental a problemas de legitimidad y confianza institucional, y expresa una capacidad institucional de tal modo que permite que los actores interesados puedan anticipar estrategias de cambio constructivo para la institución (compromiso cívico). Los actores son proactivos. Este tipo de transparencia va a estar conectada con los valores republicanos de la vigilancia cívica a través de instituciones participativas y colaborativas (rendición de cuentas societal, control social, etc). Así entonces, concebida como plataforma democrática participativa, abre posibilidad a la transparencia efectiva, el acceso a la información con un sentido de derecho, la colaboración, la participación, la rendición de cuentas y la co-creación de lo público.

Se puede entender que estos derechos, el de la libertad de expresión, el derecho a la verdad –transparencia- y el de acceso a la información, pueden ser considerados derechos de libertad, ya que sirven de contrapesos contemporáneos para limitar el poder tanto en las decisiones públicas por las mayorías como en la

adopción de políticas públicas, así como el abuso de autoridad.. Son derechos de libertad fundamentales –tal como dice Ferrajoli, 2006- porque es un conjunto de garantías asegurada por el paradigma del Estado de Derecho que no es más que una dimensión sustancial de la democracia.

### **III. Hacia un análisis conclusivo. Las pistas de lo que vendrá: un régimen con derechos de libertad restringidos**

Podemos partir de esta premisa, los defensores del autoritarismo populista no son más que aquellos que ejercen el poder entre la opacidad y la violación tanto de los derechos de libertad de acceso a la información como al ejercicio del derecho a la verdad y a la libertad de expresión.<sup>4</sup> En países como México, se han venido debilitando las instituciones de la transparencia, dando pie a la opacidad en la toma de decisiones políticas y públicas y, a la corrupción de la transparencia mediante la desinformación en los espacios públicos gubernamentales.<sup>5</sup> Por ello, la defensa de la institución pública de la transparencia no es más que garantizar la tutela del Derecho al acceso a la Información y a la Verdad. Si no se garantiza este derecho, la guía valorativa de las decisiones y políticas públicas de transparencia, rendición de cuentas, combate a la corrupción, gobierno abierto, innovación pública y de la política digital de transparencia estaría orientada a decisiones sustentadas en ocurrencias gubernamentales. Así, es importante ante el fortalecimiento del monopolio, y la corrupción de la información pública en México, insistir en la Transparencia y el Acceso a la Información Pública como Derecho Humano Fundamental para el fortalecimiento tanto del Estado Constitucional de Derecho como de la generación de una opinión pública informada. Es decir, la que se da en los espacios públicos mediante el debate razonado entre ciudadanos y, actores políticos y gubernamentales.

En el caso de México, entre los años 2019-2024, se ha venido manifestando un gobierno que cada día está orientado al patrimonialismo, que arrincona la racionalidad legal para sustituirla por la representación basada en la lealtad

<sup>4</sup> Lo que preocupa y garantiza es que cada uno puede expresar libremente su pensamiento, y que éste pueda contribuir a la creación de una verdad social y política útil para la racionalidad de la organización social. Es la libertad de expresión como cauce para la autonomía moral de todos en la sociedad. En este sentido se intenta que el poder, fundamentalmente entonces el poder político, no puede neutralizar esa libertad, que esa libertad sea límite al poder (Peces-Barba; 2000: 120).

<sup>5</sup> El caso de “Las mañaneras” llevadas a cabo durante el sexenio 2019-2024 por el Presidente de República mexicana, Andrés Manuel López Obrador, podría considerarse un tipo de corrupción de la transparencia dada la desinformación constante que emitía en un espacio gubernamental. Pero, además, también puede concebirse como corrupción profunda –término utilizado por Bozeman, 2018 - ya que ésta no es más que la frustración de los valores públicos por acciones inmorales que son directamente causadas o habilitadas por estructuras centrales de gobierno, gobernabilidad o políticas públicas.

personal que tienen los seguidores y el cuadro administrativo en su líder, por lo que las instituciones de contrapesos y los poderes (Ejecutivo, Judicial y Legislativo), instituciones fundamentales de las organizaciones públicas en democracia, tienden ser anuladas, permitiendo utilizar el poder como una posesión personal del líder que distribuye recursos y favores (Mariñez Navarro, 2021; Scanni, 2023).

Además, y como consecuencia de lo que han venido siendo las tácticas del patrimonialismo en la administración pública mexicana en cuanto a la transparencia gubernamental, nos apoyamos en Michener (2023), quien ha identificado tres tácticas claras: (a) el debilitamiento de las instituciones de la transparencia producto del mal uso de sus mecanismos; (b) la supresión de la transparencia como elemento fundamental para la rendición de cuentas, y (c) la corrupción de la transparencia a través de la desinformación. En este sentido, Bauer y Becker (2020) identifican cinco estrategias, que la aplicamos para el caso mexicano, para transformar las burocracias públicas en instrumentos de una administración pública patrimonial: 1) rígida centralización de la estructura organizativa; 2) centralización de recursos; 3) politización del personal; 4) politización y desprecio a la norma y; 5) opacidad y reducción de la rendición de cuentas.

Los intentos de parte del gobierno federal de desaparecer el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), organismo autónomo responsable de garantizar, en el ámbito de su competencia, el ejercicio de los derechos de acceso a la información y la protección de datos personales, conforme a los principios y bases establecidos por el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que una de sus atribuciones principales está la de: “elaborar y presentar un informe anual de actividades y de la evaluación general en materia de acceso a la información pública en el país, así como del ejercicio de su actuación y presentarlo ante la Cámara de Senadores, dentro de la segunda quincena del mes de enero, y hacerlo público”; es un alerta del debilitamiento de la institución de la transparencia, de la supresión de la transparencia y del derecho al acceso a la información, de la opacidad en cuanto a la rendición de cuentas, de la vulnerabilidad de los derechos fundamentales clave para la Democracia Constitucional basada en el Estado de derecho.

Lo más grave es que al desaparecer el derecho humano fundamental de acceso a la información, se debilitaría la gestión pública y las políticas públicas no tendrían sustento valorativo para su diseño e implementación por lo antidemocrático del régimen.<sup>6</sup> Por otro lado, el ejercicio de otros derechos como el derecho a la verdad

6 Cuando hablamos de políticas públicas, y sobre todo de los fracasos de ellas, hacemos cuenta del concepto de Régimen de Política, entendido como los arreglos de gobierno para abordar problemas públicos. Esta perspectiva, según May (2018, p. 284), “hace hincapié en la interacción de las ideas, los arreglos institucionales y los actores interesados que subyacen a un régimen

y la libre expresión se vulnerarían, desnaturalizando la memoria de conformidad con la regulación de los archivos públicos y los archivos abiertos. También al no ser efectivo el derecho de acceso a la información el ejercicio del periodismo con libertad de opinión desaparecería y podría ser capturado por los intereses políticos gubernamentales.

Aunado a esto, está planteado en México la Reforma Constitucional del Poder Judicial, que forma parte del paquete de reformas constitucionales que el actual titular del Ejecutivo presentó el 5 de febrero de este año 2024, conocido como “Plan C”. De este paquete, la preocupación fundamental es la reforma judicial. Basándonos en la explicación del Centro Prodh, que analiza la modificación de 16 artículos constitucionales y la aprobación de 11 transitorios, precisan cuatro componentes de estas modificaciones:

1. Reestructurar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), reduciendo a nueve el número de ministros, acortando a 12 años el periodo del encargo, eliminando el funcionamiento en salas, cancelando la pensión vitalicia y ajustando sus percepciones al tope establecido para el Presidente;
2. Modificar el esquema de designación de ministros, magistrados y jueces para permitir la elección mediante voto popular, de suerte que cada uno de los poderes proponga una lista de personas candidatas que irán a un comicio organizado por el Instituto Nacional Electoral, comenzando por una elección extraordinaria a realizarse, previas campañas, en 2025, donde se renovarían todo el Poder Judicial de la Federación, quedando abierta la posibilidad de que los estados realicen sus propias reformas para elegir por voto a sus jueces locales;
3. Sustituir al Consejo de la Judicatura Federal con dos nuevos órganos llamados Tribunal de Disciplina Judicial y Órgano de Administración Judicial, integrados por personas designadas por cada uno de los poderes de la unión, y
4. Adicionar algunas nuevas reglas procesales, como el establecimiento de plazos máximos para los asuntos fiscales y penales, y la limitación a la suspensión con efectos generales en amparos contra leyes, controversias constitucionales y acciones de constitucionalidad. (Centro Prodh, 2024).

Una cuestión se ve para la crítica y que la conectamos con la tendencia en el país de la vulneración de los derechos fundamentales, sobre todo en el periodo

---

determinado. Es decir, el régimen ayuda a identificar las realidades de cómo se aborda un conjunto dado de problemas y las dinámicas políticas que suscitan en esas realidades”.

El término Régimen de política pública intenta captar cómo las instituciones, los actores y las ideas políticas tienden a solidificarse en un patrón institucionalizado de interacciones de relativamente largo plazo que se combinan para mantener los contenidos y procesos de las políticas públicas más o menos constantes a lo largo del tiempo. Para ello se deben tener garantizados los derechos de libertad, de la verdad, de acceso a la información y el de la transparencia.

2019-2024. Nos referimos a la disyuntiva del origen de la legitimidad del Poder Judicial. Desde las mayorías del partido del gobierno, nos dicen que es en las urnas o el voto popular donde está el origen de la legitimidad; y los opositores de esta visión argumentan que el origen de la legitimidad del Poder Judicial surge de su capacidad para tutelar derechos. Dado a esta disyuntiva, me asalta una reflexión final en función del objetivo de este capítulo. La reforma judicial en boga, indudablemente toca los derechos y sus tutelas, es decir, las instituciones de la democracia constitucional. En consecuencia, como lo dijimos anteriormente, si estamos en presencia de la desaparición de la institución que tutela el derecho de acceso a la información, el INAI, podemos señalar entonces, que si el origen de legitimidad del Poder Judicial será el esquema de designación de ministros, magistrados y jueces mediante voto popular, podríamos evidenciar que estamos en presencia de la captura gubernamental del derecho de acceso a la información y, por ende, de la fragilidad de la libertad de expresar nuestras informaciones y publicarla por cualquier medio.

Al explicar la desigualdad social y política del pueblo como efectos de las acciones de sujetos distintos en clase, estatus, raza, poder; Aguilar Villanueva precisa que...

... la visión populista reinterpreta la diferencia social como enemistad y no otorga a los poderes públicos del estado democrático la capacidad de impartir justicia y al gobierno la capacidad de cerrar la brecha de la desigualdad mediante políticas públicas y servicios. Al contrario invoca y justifica la presencia de un gobierno justiciero con la voluntad y el poder de revertir los privilegios y restringe las libertades y derechos de “los otros”, a los que imputa la supresión o la precariedad de las libertades populares. El desenlace previsible es el autoritarismo y el abandono de la democracia de leyes, plural, limitada en sus atribuciones y sujeta a los controles de los poderes públicos y a la vigilancia ciudadana (Aguilar Villanueva, 2022b, p. 105-106).

## Referencias

- Aguilar Villanueva, L. (2022a). Experiencias clave. El renacimiento de la dictadura: su encanto y decepción. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (82), marzo 2022.
- Aguilar Villanueva, L. (2022b). *Acerca del gobierno. Propuesta de teoría*. CLAD, El Colegio de Jalisco, Tirant lo Blanch.
- Bayón, J. C. (2003). *Derecho, democracia y Constitución*. En M. Carbonell (Ed.), *Neoconstitucionalismo(s)*. Editorial Trotta.
- Bauer, M. W., & Becker, S. (2020). Democratic backsliding, populism, and public administration. *Perspectives on Public Management and Governance*, 19-31. <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvz026>

- Bobbio, N. (2001). *El futuro de la democracia* (3ra ed., 8va reimp.). FCE.
- Bozeman, B., Molina, A. L. Jr., & Kaufmann, W. (2018). Angling for sharks, not pilot fish: Deep corruption, venal corruption, and public policies failure. *Perspectives on Public Management and Governance*, 1(1), 5-27.
- Brugué, Q. (2020). Los “enemigos íntimos de la democracia”. *Tecnocracia y populismo*. En J. Brugué Torruella, S. Martins, & C. Pineda Nebot (Coords.), *¿Una nueva democracia para el siglo XXI?* CLACSO.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma DOF 22-03-2024. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Cossío, J. R. (2008). *Transparencia y Estado de Derecho*. En J. M. Ackerman (Coord.), *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho*. Siglo XXI Editores, UNAM.
- Dahl, R. (1993). *La democracia y sus críticos* (2da ed.). Paidós.
- Declaración americana de los derechos y deberes del hombre de 1948. [https://www.oas.org/dil/esp/1969\\_Convenci%C3%B3n\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convenci%C3%B3n_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf)
- Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948. <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>
- Ferrajoli, L. (2006). *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Editorial Trotta.
- Fernández Santillán, J. (2018). *Populismo, democracia y globalización*. Editorial Fontamara.
- Gargarella, R. (2017). Pasado y presente: la noción de “coto vedado” en la obra de Ernesto Garzón Valdés. *Revista de la Facultad*, 8(2), 61-70.
- Laclau, E. (2005). *La razón populista*. Fondo de Cultura Económica.
- Ley General de Archivos. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de junio de 2018. Última reforma publicada DOF 19-01-2023. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGA.pdf>
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Última reforma DOF 20-05-2021. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf>
- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA). Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016. Última reforma publicada DOF 20-05-2021. [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA\\_200521.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA_200521.pdf)
- Mariñez Navarro, F. (2021). *Participación colaborativa y combate a la corrupción*. Tirant lo Blanch.
- May, P. J. (2018). El diseño y la implementación de las políticas. En M. del C. Pardo, M. Dussauge, & G. M. Cejudo (Coords.), *Implementación de políticas públicas. Una antología*. CIDE.
- Michener, G. (2023). Transparency versus populism. *Administration & Society*, 1-25. <https://doi.org/10.1177/00953997221147227>
- Norris, P. (2022). After the cultural backlash. Imagining a process populism. En E. Klein (Ed.), *Interviews Pippa Norris*. <https://www.openhorizons.org/after-the-cultural->

- backlash-imagining-a-process-populism.html
- Panizza, F. (Comp.). (2009). El populismo como espejo de la democracia. Fondo de Cultura Económica.
- Pacto de San José. Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969. [https://www.oas.org/dil/esp/1969\\_Convenci%C3%B3n\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convenci%C3%B3n_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf)
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/D47.pdf>
- Peces-Barba, G. (2000). Ética, poder y derecho. Distribuciones Fontamara.
- Przeworski, A. (2019). Crises of democracy. Cambridge University Press.
- Przeworski, A. (2024). Defender la democracia. Mimeografiado. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=4701966>
- Reybrouck, D. V. (2017). Contra las elecciones. Cómo salvar la democracia. Taurus.
- Rosavallon, P. (2010). La legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad y proximidad. Paidós, Estado y Sociedad.
- Scanni, F. M. (2023). Opposites but similar? Technocracy and populism in contemporary European democracies. *Administration & Society*. <https://doi.org/10.1177/00953997231158341>

*Ensayo académico*

## **El combate a la corrupción en Latinoamérica: una revisión a la propuesta de agencia federal anticorrupción en México**

**GERARDO AGUILAR VILLEGAS** [Orcid.org/0000-0003-4333-2286](https://orcid.org/0000-0003-4333-2286)[gerardo.aguilar@elcolegiodejalisco.edu.mx](mailto:gerardo.aguilar@elcolegiodejalisco.edu.mx)

### **Resumen**

El presente ensayo tiene como propósito analizar los esbozos presentados hasta ahora por la presidenta electa, Claudia Sheinbaum Pardo, respecto a su propuesta de creación de la Agencia Federal Anticorrupción, adscrita a la Secretaría de la Función Pública de la Administración Pública Federal. Para ello, se reflexiona conceptualmente sobre el fenómeno-problema de la corrupción; se describen buenas prácticas en América Latina para la prevención y combate de la corrupción, reconocidos organismos internacionales y órganos gubernamentales; se repasa el contexto institucional para enfrentarla en México, en particular el diseño del Sistema Nacional Anticorrupción; y se presenta una disección de su diseño desde una perspectiva conceptual y comparada. Se cierra con algunas recomendaciones para contribuir al debate y a la mejora en la creación de esta entidad especializada en la prevención e investigación de actos de corrupción.

**Palabras clave:** Corrupción; anticorrupción; agencia federal; América Latina

Cómo debe citarse este artículo:

Aguilar, G. (2024). El combate a la corrupción en Latinoamérica: una revisión a la propuesta de agencia federal anticorrupción en México. *Esfera Pública Revista en Gobernanza y Sociedad*, 2 (4.1), 89-111. <http://www.esferapublica.mx>

## Introducción

Sin duda, la corrupción es uno de los principales problemas de las 33 naciones que conforman América Latina y Caribe. De acuerdo con el Informe Latinobarómetro 2023, 21 presidentes han sido condenados por corrupción en nueve países de la región; una quinta parte de sus mandatarios electos desde que inició la transición democrática en la década de los noventa han sido condenados por corrupción o se han visto obligados a dejar el poder por algún tipo de crisis o acusaciones en su contra. Se ha identificado que los fondos ilícitos contribuyen a ganar elecciones presidenciales (caso Odebrecht), lo que ha minado la confianza y la legitimidad de las instituciones porque “denigra la voluntad popular y la soberanía” (Latinobarómetro, 2024, pág. 17). Además, algunos gobernantes han optado por modificar los marcos normativos (El Salvador, Nicaragua y Venezuela) para reelegirse en el cargo mediante procesos dudosamente democráticos.

Pero, ¿qué es la corrupción? ¿Cómo puede definirse? Existe un consenso generalizado sobre la definición propuesta por el Banco Mundial (BM), que se refiere al “abuso de un cargo público para obtener beneficios privados” (BM, 2020). El impacto de la corrupción en la sociedad contemporánea es tal que existen al menos 24 mediciones internacionales de este fenómeno. Estas pueden estimar la percepción sobre su prevalencia<sup>1</sup>, el número de veces que las personas han sido víctimas de un acto de corrupción,<sup>2</sup> o aproximaciones a los costos y afectaciones que genera (SESNA, 2024): en la competitividad económica,<sup>3</sup> en el Estado de Derecho,<sup>4</sup> en los derechos humanos<sup>5</sup> o en los negocios,<sup>6</sup> por mencionar algunos casos.

Por ejemplo, el Índice de Percepción de la Corrupción 2023, publicado por Transparencia Internacional, mide los niveles percibidos de corrupción en el sector público de 180 países, utilizando una escala de 0 a 100, donde 0 representa un alto nivel de corrupción y 100 indica un ambiente muy limpio. Según este informe, México se sitúa en el puesto 126 de 177 países, con una puntuación de 31. Dinamarca ocupa el primer lugar con 90 puntos, mientras que Sudán del Sur se encuentra en el último puesto, con 13 puntos. En América Latina, Uruguay lidera en el puesto 16 con 73 puntos, seguido de Chile en la posición 29 con 66 puntos, y Costa Rica en el lugar 45 con 55 puntos (TI, 2024).

1 Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional (TI).

2 Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

3 Informe de Competitividad Global del Foro Económico Mundial.

4 Índice de Estado de Derecho de la organización World Justice Project.

5 Informe de Países sobre Prácticas de Derechos Humanos del Departamento de Estado de EE. UU.

6 Doing Business del Banco Mundial.

En este contexto, el presidente Andrés Manuel López Obrador ha referido en múltiples ocasiones que el combate a la corrupción “es el mayor logro de su gobierno” (López R., 2021). Su narrativa ha estado centrada en la honorabilidad de él, de su gabinete y de su gobierno; al grado de llegar a afirmar que importa más la honestidad que la experiencia, porque eso los hace incorruptibles (El Universal, 2019). Incluso, el 13 de junio de 2019 envió una carta a los titulares de su gabinete legal y ampliado, y en general a los servidores públicos del gobierno federal, para instruirles de manera “clara y precisa” no permitir, bajo ninguna circunstancia, la corrupción, el influyentismo, el amiguismo, el nepotismo, ninguna de esas lacras de la política del antiguo régimen (GOBMX, 2019).

Incluso, en la conferencia de prensa matutina del 19 de febrero de 2024, el presidente López Obrador mencionó que el combate a la corrupción desde el Ejecutivo Federal ha permitido destinar más recursos a programas sociales (Rojas A., 2024):

¿Cuánto hemos ahorrado por no permitir la corrupción? Varios billones de pesos, nada más. Tengamos en cuenta que ahora el Gobierno está destinando 2 billones 700,000 millones de pesos para programas de bienestar. Eso, nunca en la historia se había visto. Y todo ese dinero se ha obtenido porque ya no hay corrupción.

Sin embargo, no hay duda de que la corrupción aún se percibe como uno de los principales problemas de la sociedad mexicana. Tanto es así que el 1° de abril de 2024, la entonces candidata a la Presidencia de la República de la Coalición “Sigamos Haciendo Historia”, Claudia Sheinbaum Pardo, presentó en un acto de campaña el eje de su propuesta de gobierno denominado “Fortalecimiento de la Democracia y Gobierno Honesto”, centrado en la honestidad de los funcionarios, la simplificación administrativa, la digitalización y la transparencia como bases “para dejar atrás la corrupción que aún pudiera subsistir en el gobierno federal y de los estados” (Páramo, 2024). Este aspecto toral se sustentó en ocho puntos (Arista, 2024):

1. Elevar el combate a la corrupción a una política de Estado, mediante la cual se desarrollen las capacidades institucionales de los tres órdenes de gobierno para prevenir y combatir la corrupción; y se establezca en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) “el derecho humano a la buena administración” y “el derecho humano a vivir en un ambiente libre de corrupción”;

2. La generación de un Acuerdo Nacional para un Buen Gobierno, en el que los tres poderes de la Unión y los tres órdenes de gobierno asuman el compromiso de ejercer una administración pública libre de corrupción mediante la mejora en las compras públicas, el servicio público, la profesionalización de las y los servidores

públicos, y la digitalización de trámites;

3. La creación de la Agencia Federación Anticorrupción (AFA), propuesta inicialmente para depender de la Presidencia de la República, con funciones de prevención e investigación de responsabilidades administrativas de servidores públicos y particulares que celebren contrataciones o reciban concesiones;

4. El rediseño de la Secretaría de la Función Pública (SFP) para que la AFA asuma sus funciones en materia de combate a la corrupción, y con ello, las labores sustantivas de la SFP se centren en la generación de políticas de prevención de la corrupción, de profesionalización y de recursos humanos de la AFA, así como políticas de contrataciones públicas;

5. El diseño e implementación de un modelo para detectar, investigar y sancionar actos de corrupción, mediante la emisión de la ley general especializada en la investigación y sanción de delitos en la materia. Si es aprobada, implicaría la creación de fiscalías y tribunales anticorrupción para investigar y procesar delitos relacionados con la corrupción bajo estándares homologados en todo el territorio nacional, es decir, en los tres órdenes de gobierno. Contempla, además:

- La creación de un catálogo único de delitos y penas con sanciones eficaces para que se combata la impunidad;
- El establecimiento de una política nacional de investigación y persecución penal;
- La implementación de la facultad de atracción y de criterios de priorización sobre casos de índole penal en la materia;
- La institución de la figura de “daño social” para una efectiva recuperación efectiva de activos y la plena reparación del daño;
- Además, dispone que se recurrirá al uso de herramientas tecnológicas para identificar, denunciar y sancionar delitos en la materia.

6. Que la seguridad y la justicia funjan como herramientas para enfrentar la corrupción, mediante la ampliación de los plazos de prescripción de casos de corrupción e incrementar de tres a siete años las sanciones por delitos no graves y de siete a doce años por delitos graves en la Ley General de Responsabilidades Administrativas; reformar las corporaciones policiacas, las procuradurías y fiscalías, así como los ministerios públicos de orden local y federal; y, además, garantizar la transparencia e integridad en la labor de los notarios públicos;

7. La mejora de las contrataciones públicas, mediante la emisión de una ley general que regule los principios de contratación en instituciones públicas; la revisión

de la regulación de los programas anuales de adquisiciones y de obras públicas; se asegure la probidad e idoneidad técnica de proveedores y contratistas; y se tipifique como delito la simulación de operación en el cumplimiento de obligaciones en contratos gubernamentales; y

8. Implementar criterios generales en la estrategia de combate a la corrupción, para que ésta se ejecute no solo en el Ejecutivo Federal, sino también en los otros dos poderes de la Unión y los tres niveles de gobierno; se pretende crear también un esquema nacional de “alertadores” y denunciante de actos de corrupción para promover la denuncia y protegerles; además de profesionalizar y certificar a las y los servidores públicos especializados en materia anticorrupción.

Precisamente, dentro de todas estas propuestas se inserta la correspondiente a la creación de la AFA, que se analizará en el presente trabajo. El objetivo de este análisis es examinar su diseño esbozado hasta agosto de 2024; contrastarlo con otras buenas prácticas reconocidas en América Latina por organismos internacionales y órganos gubernamentales,<sup>7</sup> y con los modelos de agencias existentes en países como Singapur y Hong Kong; así como presentar algunas propuestas a manera de recomendación respecto al diseño de esta nueva agencia para el caso mexicano.

Para lograr lo anterior, este ensayo se divide en cuatro apartados. En el primero, se reflexiona conceptualmente sobre la corrupción desde las múltiples acepciones que han sido propuestas, sus tipos y características. En el segundo, se describen buenas prácticas implementadas para enfrentar la corrupción en América Latina, reconocidas por el *Banco de Buenas Prácticas Internacionales en el Combate a la Corrupción* de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) y la sección web “Buenas prácticas para prevenir y combatir la corrupción” de la Organización de Estados Americanos (OEA). En el tercer apartado, se reflexionará sobre el combate a la corrupción en México desde una perspectiva del diseño institucional, con atención en el SNA. La última sección revisa los esbozos presentados hasta ahora del diseño de la AFA, aunque previamente se discute lo que nos dice la teoría respecto a este tipo de instituciones.

## I. El fenómeno de la corrupción

Un primer problema que se presenta al estudiar la corrupción es su definición. Me explico: por ser un concepto polisémico, multifactorial y que expresa un sinnúmero de fenómenos relacionados con la desviación ética de los servidores públicos

<sup>7</sup> La selección obedeció a que son esfuerzos institucionales especializados en el combate a la corrupción, descartándose la revisión de políticas públicas en la materia.

(Astudillo, 2023), proponer una sola acepción es muy difícil. Es posible coincidir con la propuesta del BM sobre la que existe consenso. Sin embargo, si se desea lograr la comprensión más amplia posible, es necesario desmenuzar las vertientes, tipos, conductas y hechos que en la teoría se asocian a la corrupción. Lo anterior permitirá comprender este problema público en sus diferentes aristas, factores, causas y consecuencias (Salcido Ledezma, 2023). Precisamente a esto nos enfocaremos en este apartado.

De entrada, existen dos tipos de corrupción: 1) la que se da en el sector público y 2) la que se presenta en el ámbito privado. De acuerdo con Pastrana Valls (2019), la primera se manifiesta cuando en el servicio público se violentan las reglas y normas para beneficio privado; en cambio, la segunda se caracteriza porque los recursos y espacios en los que se da son de naturaleza eminentemente privada. Por supuesto, la que ha adquirido más importancia y atención en nuestro tiempo es la corrupción pública, ya que están en juego no solo los recursos de las y los contribuyentes, sino también la ética pública que debe guiar el actuar de quienes se desempeñan en el sector público.

Al respecto, Carbonell y Carbonell (2020) explican que la corrupción pública se expresa en cuatro subtipos: la administrativa, en la que participan burócratas del Estado; la legislativa, donde intervienen legisladores; la judicial, que conlleva la participación de autoridades y personal que labora directamente en el sistema de impartición de justicia; y la política, relacionada con los partidos políticos. En esta clasificación haría falta aquella que se presenta en las altas esferas del poder y que impacta en las élites políticas o tomadores de decisiones, y que, como veremos más adelante, tiene que ver con una forma de corrupción sistémica dentro del Estado. Pastrana Valls (2019) añade que la corrupción pública implica la clandestinidad, el encubrimiento de los hechos, la transgresión de las normas establecidas y que quien es persuadido reciba por dicho acto recursos no previstos en la ley. Por su parte, la corrupción privada se caracteriza porque se da en el ámbito empresarial, comercial o social (Carbonell & Carbonell, 2020).

La corrupción puede juzgarse como un asunto individual, es decir, porque intervienen individuos a *motu proprio*, u organizacional, esto es, porque la corrupción es de tales dimensiones que se presenta en todos los niveles o sectores. Veamos. Para Arellano Gault (2016), la corrupción vista como acto individual implica transacciones entre individuos donde uno de ellos hace uso indebido de la posición detentada para obtener beneficios económicos o materiales. De acuerdo con TI (2024), dos tipos de actos podemos asociar a esta forma de entender la corrupción: 1) “cuando servidores públicos exigen o aceptan dinero o favores a cambio de

servicios”, ya sea porque aceleran su ejecución (p. ej., el adelanto de un trámite) o porque evitan su realización (*verbigracia*: evitar poner una multa a cambio de una “mordida”); y 2) “políticos que hacen mal uso del dinero público porque conceden empleos o contratos a sus patrocinadores, amigos o familiares” (TI, 2024).

Puede decirse la corrupción, como un asunto individual o “de bajo nivel” (INEGI, 2016) refleja las formas más básicas de este fenómeno, ya que generalmente se presenta en aquellos espacios donde los ciudadanos desean acceder a bienes y servicios públicos (ASF, 2023). Estas incluyen: 1) transacciones rutinarias (Pastrana Valls, 2019); sobornos (Begovic, 2005); fraude, malversación o apropiación indebida de fondos públicos (INEGI, 2016); arreglos, parcialidad, colusión y uso de información privilegiada (Carbonell & Carbonell, 2020); y otros actos como la sextorsión, el fraude, el nepotismo, la extorsión, el tráfico de influencias, la evasión fiscal, el abuso de funciones, la obstrucción de la justicia, la manipulación en las contrataciones públicas o de cualquier acto de autoridad para la obtención de un beneficio personal.

Vista como un asunto organizacional, la corrupción tiene que ver con formas más complejas y se da en organizaciones de cualquier tipo: políticas, sociales, económicas, empresariales, culturales, etc. Puede afirmarse que este tipo de corrupción es resultado de una serie de prácticas y conductas que permean toda la estructura organizacional, por lo que resulta muy difícil evitar dichos actos, ya que la corrupción ha sido asimilada intraorganizacionalmente y se presenta de manera rutinaria. Esto puede deberse a la alta impunidad, la debilidad de las normas, la complicidad de sus integrantes o del Estado, la falta de transparencia y/o de un sistema de rendición de cuentas efectivo. Las conductas que se asocian a esta forma de corrupción son: 1) cuando “corporaciones sobornan a funcionarios para conseguir acuerdos lucrativos” (Arellano Gault, 2016); y 2) cuando existe “interacción entre agentes del Estado, sector privado y ciudadanos” (INEGI, 2016).

Otra categoría de corrupción propuesta por la literatura especializada es aquella que se juzga como un problema sistémico de organizaciones públicas o “de alto nivel” (INEGI, 2016). Para Arellano et al. (2015), en esta categoría se pueden presentar altas expectativas normalizadas de obtener beneficios personales tanto por los usuarios finales como por los servidores públicos. Esto supone, entonces, que la corrupción ha sido normalizada tanto dentro como fuera de la organización. Al respecto, las conductas asociadas con esta categoría son la corrupción institucionalizada en organizaciones públicas, municipios, poderes o incluso regímenes políticos, sobre todo porque la corrupción puede ser considerada como una forma de apropiación de las rentas o fuente de ingresos por parte de los líderes o dirigentes.

Una expresión distinta de esta forma de corrupción es aquella donde la propia legalidad alienta o permite la corrupción por la existencia de vacíos o lagunas legales que se convierten en un espacio de oportunidad para cometer actos poco éticos, pero que no transgreden la ley (Carbonell & Carbonell, 2020). De acuerdo con INEGI (2016, pág. 5), otros ejemplos de la corrupción de “alto nivel” pueden implicar la manipulación de licitaciones, conflicto de interés y actos relacionados con conductas que dañan el patrimonio público a efecto de obtener beneficios privados; verbigracia, la adquisición de materiales de baja calidad por favorecer a ciertas organizaciones a cambio de beneficios propios. Otro arquetipo de la corrupción sistémica consiste en actos de corrupción llevados a cabo en los más altos niveles del poder e implica “la distorsión de políticas o de funciones centrales del Estado” (ASF, 2023). Puede señalarse también que cuando la “corrupción se orienta a cambiar las reglas y regulaciones para favorecer al corruptor” (Begovic, 2005, pág. 5), se está ante otro arquetipo de corrupción sistémica.

Repasado lo anterior, es importante reflexionar de manera breve acerca de las causas o factores que generan, alientan o propician la corrupción. Astudillo (2023, págs. 274-281) propone que estos son de tres tipos: 1) institucionales; 2) culturales; y 3) estructurales. De acuerdo con este autor, los primeros tienen que ver con la debilidad institucional, la falta de controles eficaces internos; la secrecía o discrecionalidad en la toma de decisiones; marcos legales laxos o con lagunas que evitan que actos relacionados con la corrupción sean identificados y sancionados; y la inexistencia de marcos normativos que garanticen que se prevenga y castigue la corrupción. A estos podríamos sumar la impunidad, como producto de que no se sancione o castigue pese a que se tenga conocimiento de los actos o conductas sancionables. También debe considerarse la falta de transparencia y rendición de cuentas en la toma de decisiones, lo que alienta la discrecionalidad y fomenta la posibilidad de corromper y ser corrompido.

Una causa también de importante relevancia del tipo institucional es la debilidad o fragilidad misma de las instituciones, debido a que, si la organización o el Estado no cuentan con los suficientes recursos y capacidades para sancionar la corrupción, no podrán prevenir, combatir y sancionar los actos relacionados con la corrupción. Incluso, la capacidad de persuasión será baja o nula. Otro aspecto a considerar tiene que ver con la falta de valores y compromiso ético dentro de las organizaciones. Es decir, si carecen de principios, aun cuando existan marcos y estructuras sólidas, los individuos serán potencialmente corruptores y corrompidos. Se ha afirmado también que la inestabilidad política puede alentar entornos propicios para la corrupción y que los salarios bajos de ciertos cargos o responsabilidades pueden ser

un aliciente para que los funcionarios públicos o privados recurran a la corrupción como una fuente para el incremento de sus ingresos personales (UNODC, 2024).

Con respecto a los factores culturales, Astudillo (2023, págs. 279-281) refiere que estos tienen que ver con dos tipos de conductas: 1) aquellas relacionadas con personas que recurren a prácticas corruptas para obtener beneficios o prebendas; y 2) las que se presentan cuando las personas presencian actos de corrupción, pero no están dispuestas a denunciarlos o sancionarlos públicamente. También se ha argumentado que las relaciones personales y el nepotismo en sociedades donde las relaciones personales y familiares tienen un peso importante pueden alentar que las personas estén dispuestas a realizar actos de corrupción para beneficiar a sus familiares o allegados (López Martínez, 2023).

En cuanto a los factores estructurales, tienen que ver principalmente con la pobreza y la desigualdad (Astudillo, 2023) como causas que alientan la corrupción, ya que esta se convierte en un recurso para mitigar las disparidades en la distribución de los ingresos y de la riqueza de una nación. Es decir, por una parte, puede haber funcionarios de alto nivel que aprovechan su posición para enriquecerse y obtener beneficios personales; y por otra, ciudadanos que ven en la corrupción una forma de evitar los altos costos que impone el Estado por sanciones de todo tipo y que, en cierta medida, les permite mantenerse al margen de la ley. Pero también no hay que olvidar que los bajos salarios en el sector público pueden ser otra causa no solo institucional, sino también estructural (ingresos precarios de los funcionarios), por la que se recurre a la corrupción para mejorar los emolumentos percibidos (UNODC, 2024).

En la literatura especializada se ha planteado que la corrupción tiene diversos efectos y consecuencias tanto en la esfera pública como privada, indistintamente de donde se presente. Por ejemplo, en el ámbito público afecta la calidad y legitimidad de la democracia (Pastrana Valls, 2019), porque supone el descrédito y desconfianza hacia las instituciones públicas y a los actos de autoridad. También implica la pérdida de recursos públicos, ya que estos pueden ser desviados, o bien, dejar de ingresar a las arcas públicas. Lo que, en palabras de Pastrana Valls (2019, pág. 18), implica “la ineficiencia en la generación y distribución de los bienes y servicios públicos”. Otra repercusión de la corrupción en el sector público es que alienta la secrecía y la discrecionalidad en la toma de decisiones, pues al no haber castigos o sanciones, muy seguramente se seguirán reproduciendo conductas asociadas a este fenómeno.

Con relación a este último, Transparencia Internacional (2024) ha propuesto cuatro tipos de costos de la corrupción: 1) costos políticos, porque impacta en el Estado de derecho; 2) costos sociales, por la desconfianza que genera hacia las

instituciones gubernamentales; 3) costos ambientales, porque limita el acceso a un futuro sostenible; y 4) costos económicos, tanto para el Estado y las organizaciones públicas o privadas, como para los ciudadanos que ven afectada su posibilidad de incrementar su riqueza personal. En el texto *Corrupción: una revisión conceptual y metodológica*, publicado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en 2016, se refiere que, en países en vías de desarrollo la corrupción provoca que se desvíe la ayuda internacional, ineficiencias en la prestación de servicios públicos, reducción en los flujos de inversión extranjera e incremento de las condiciones de desigualdad. Analizado todo lo anterior, a continuación se describirá las buenas prácticas de prevención, combate y sanción de la corrupción implementadas en América Latina.

## **II. Buenas prácticas contra la corrupción en América Latina**

Se ha dicho que en la región latinoamericana existen las condiciones para que florezca la corrupción (Pastrana Valls, 2019): creciente desigualdad económica y social, instituciones del Estado débiles, clientelismo en los procesos electorales y en programas gubernamentales, además de desconfianza en las instituciones. No obstante, también se ha argumentado que, dada la presencia de una corrupción sistemática y consistente, y por la trascendencia de casos de corrupción en la esfera pública como Odebrecht y la Operación Lava Jato, América Latina se ha convertido en una región donde el combate a la corrupción es una prioridad. Esto se debe a que varios países han adoptado buenas prácticas al modificar sus marcos jurídicos, crear instituciones especializadas o generar mecanismos para prevenir y sancionar la corrupción (Lipton y otros, 2017).

Pese a lo anterior, no hay duda de que la corrupción sigue siendo uno de los principales problemas de la región. Por ejemplo, según el Informe Latinobarómetro 2023, la corrupción en la región ha permeado en las más altas élites políticas, lo que contribuye enormemente a la destrucción de los bienes públicos (Latinobarómetro, 2024). Por otro lado, de acuerdo con el Reporte de Economía y Desarrollo 2019 del Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF), “51% de los latinoamericanos consideran que la corrupción es el principal problema de sus países” y, además, el 23% de las personas encuestadas para dicho reporte afirmó que en los últimos 12 meses se les solicitó una mordida (CAF, 2019). Según el Índice de Percepción de la Corrupción en América Latina y el Caribe 2023, que evalúa la percepción de corrupción en 30 países de la región, incluidas las naciones del Caribe, en una escala de 0 (más corrupto) a 100 (menos corrupto), el promedio regional es de 43 puntos.

Uruguay se destaca como el país con menor percepción de corrupción, con 73 puntos, mientras que Venezuela se sitúa como el más corrupto, con 13 puntos. En este contexto, México obtiene 31 puntos, la misma puntuación que El Salvador.

Ahora bien, pasemos de lleno a describir las buenas prácticas para prevenir, combatir y sancionar la corrupción en Latinoamérica, reconocidas por el Banco de Buenas Prácticas Internacionales en el Combate a la Corrupción de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción y la sección web “Buenas prácticas para prevenir y combatir la corrupción” de la Organización de Estados Americanos. Como preámbulo, iniciaremos con la descripción de la Oficina de Investigación de Prácticas Corruptas de Singapur (CPIB) (1952) y la Comisión Independiente Contra la Corrupción de Hong Kong (1974), agencias especializadas consideradas las primeras en su tipo y las que hasta ahora han tenido más éxito en la materia (Meagher, 2002).

De acuerdo con el *Banco de Buenas Prácticas Internacionales en el Combate a la Corrupción* del sitio web de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA), la CPIB es una agencia dependiente del Primer Ministro (jefe del Gobierno) que tiene como propósito “investigar cualquier acto o forma de corrupción en los sectores público o privado” y otros delitos relacionados con la corrupción (SESNA, 2024). La encabeza un director que, si bien cuenta con independencia de gestión, depende orgánicamente de la Oficina del Primer Ministro. Pese a ello, cuenta con facultades para investigar en todos los niveles y ámbitos públicos, indistintamente si los sujetos de investigación son personas u organizaciones del sector público o privado. Su forma de proceder es la siguiente: cuando la CPIB detecta una conducta indebida, informa al Primer Ministro para que este suspenda cualquier actividad ilícita relacionada con la corrupción, ya sea que la cometan individuos u organizaciones.

Conviene señalar que la CPIB también está facultada para asesorar y recomendar a las personas u organizaciones sobre acciones o lagunas legales que potencialmente pueden propiciar un acto de corrupción. Además, entre sus funciones también se encuentra educar públicamente mediante acciones de divulgación sobre la cultura de la prevención y la sanción de la corrupción. Ahora bien, como se podrá notar, esta agencia posee solo facultades de investigación, pero no de sanción. Faltaría profundizar en futuras reflexiones sobre qué agencia, institución o poder de Singapur es la autoridad responsable para castigar a los actores de corrupción. Lo que sí es claro es que esta agencia se ha convertido en un referente mundial en la prevención e investigación de actos de corrupción.

Otro referente en la materia a nivel internacional es la Comisión Independiente Contra la Corrupción (CICC) de Hong Kong. Según el Banco de Buenas Prácticas Internacionales en el Combate a la Corrupción de la SESNA (2024), la CICC es una

entidad responsable de combatir la corrupción a partir de la prevención, la educación y la vigilancia de la aplicación de la ley. De manera similar a la agencia de Singapur, la CICC debe reportar sus acciones de investigación a la Jefatura del Ejecutivo, lo que se traduce en que tampoco cuenta con total independencia respecto a otras autoridades y poderes. Para el desarrollo de sus funciones, esta agencia tiene tres áreas internas especializadas: a) el Departamento de Operaciones, responsable de investigar los delitos de corrupción; b) el Departamento de Relaciones Comunitarias, cuya función es socializar y educar a la población sobre el combate a la corrupción; y c) el Departamento de Prevención de la Corrupción, responsable de revisar los procedimientos y prácticas de las diferentes organizaciones públicas para reducir en lo posible los espacios de corrupción y asesorarlas en la materia.

Expuesto lo anterior, pasemos a describir brevemente algunas buenas prácticas de combate a la corrupción en Latinoamérica. Es necesario anticipar que, para una mejor organización del trabajo, dichas prácticas se separan en dos tipos: a) las similares o semejantes a una agencia especializada en el combate a la corrupción; y b) otras buenas prácticas que han sido reconocidas por su notable contribución al combate a la corrupción. En las primeras encontramos a la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción de Perú y la Comisión Interinstitucional de Seguimiento de Políticas Públicas Anticorrupción de Panamá. En las segundas se describe la Estrategia Nacional de Lucha contra la Corrupción y el Blanqueo de Capitales de Brasil. La selección de las anteriores obedeció a que dichas prácticas supusieran organismos, entes o esfuerzos institucionales especializados en el combate a la corrupción en la región y no políticas públicas específicas.<sup>8</sup>

Así pues, la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CANA) de Perú es una entidad pública conformada por instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil, responsable de coordinar los esfuerzos institucionales del Estado peruano para prevenir y combatir la corrupción en los tres órdenes de gobierno (SESNA, 2024), para garantizar así la implementación del Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción 2012-2016 que le dio origen a dicha institución. Entre sus logros más importantes hasta ahora documentados se encuentra que, en 2016, la CANA llevó a cabo una intensa campaña pública titulada “#PeruanosdeVerdad”, a través de la cual buscó recuperar los valores cívicos de los ciudadanos y servidores públicos, para corregir prácticas cotidianas que pudieran contribuir a la corrupción. Otro resultado significativo es que, en 2017, concluyó el trabajo técnico para la implementación de la Norma ISO 37001 “Sistema de Gestión Antisoborno”, cuyo propósito es la promoción

8 En la región existen otras instituciones similares como la Oficina Anticorrupción de Argentina, pero se excluye del presente su análisis porque no han sido consideradas como buenas prácticas según las fuentes con las que se documentó este trabajo.

de una cultura de la integridad que prevenga la corrupción en las organizaciones públicas y privadas.

En lo que toca a la Comisión Interinstitucional de Seguimiento de Políticas Anticorrupción de Panamá, es una entidad conformada por 18 titulares de instituciones públicas y a la que, de manera excepcional, se puede convocar a otros servidores públicos de organismos empresariales y de la sociedad civil. Su propósito esencial es revisar el cumplimiento de cuatro ejes estratégicos para el combate a la corrupción, materializados en: (1) el Plan Estratégico Institucional 2020-2024 de la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información, (2) el Reto de Transparencia 2019, (3) la Ley 15 de 2005 y (4) la Ley 42 de 1998. Entre los resultados más destacables hasta ahora de este ente se encuentran (Perea, 2021): a) la realización de reuniones interinstitucionales de evaluación de las medidas preventivas contra la corrupción; b) vigilar la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción; y c) asegurar la instrumentación de políticas efectivas contra la corrupción mediante la participación de diferentes entidades públicas, entre las que se encuentran la Fiscalía Anticorrupción, el Ministerio de Gobierno y el poder judicial.

Por su parte, la Estrategia Nacional de Lucha contra la Corrupción y el Lavado de Activos de Brasil es una red intergubernamental coordinada por el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública que agrupa a 90 diferentes dependencias y organizaciones para formular políticas públicas que contribuyan al combate a la corrupción y a evitar el blanqueo de capitales (SESNA, 2024). Su labor implica el establecimiento de “acciones” a través de grupos de trabajo interinstitucionales responsables de realizar estudios y diagnósticos jurídicos; la creación de bancos de datos; la preparación de propuestas legislativas; la presentación de políticas públicas; y el desarrollo de eventos de divulgación que contribuyan al cumplimiento de sus funciones sustantivas. Entre sus aportes más relevantes hasta ahora documentados se encuentran el Programa Nacional de Capacitación de Lucha Contra la Corrupción y el Blanqueo de Capitales; la Red Nacional de Laboratorios contra el Blanqueo de Capitales; el Sistema de Movimiento Bancario; la iniciativa de estandarización del esquema para romper el secreto bancario y la posterior creación del Registro Único de Cuentahabientes del Sistema Financiero Nacional, entre otros.

Como se podrá notar, la característica de estos esfuerzos institucionales reconocidos como buenas prácticas en América Latina es que se enfocan en el desarrollo e implementación de acciones preventivas contra la corrupción. En contraste con la CPIB de Singapur y la CICC de Hong Kong, su función no es investigar los actos o conductas asociadas a un actor de corrupción. Puede entenderse que

esto es así porque en las naciones de Latinoamérica es muy común la existencia de entidades de procuración de justicia especializadas en la corrupción, conocidas comúnmente como fiscalías anticorrupción. Por ejemplo, México cuenta con la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción adscrita a la Fiscalía General de la República; en Brasil, además del esfuerzo descrito, su Ministerio Público Federal tiene unidades especializadas en la investigación y persecución de delitos relacionados con la corrupción; en Colombia existe la Unidad Nacional Anticorrupción de la Fiscalía General de la Nación; mientras que en Perú está la Fiscalía Especializada en Delitos de Corrupción de Funcionarios.

A su vez, Chile tiene la Unidad Especializada en Delitos Económicos y Corrupción de su Ministerio Público; Ecuador, la Unidad de Transparencia y Lucha contra la Corrupción adscrita a la Fiscalía General del Estado; Guatemala, la Fiscalía Especial Contra la Impunidad; Honduras, la Unidad Fiscal Especial contra la Impunidad de la Corrupción; Panamá, la Fiscalía Anticorrupción; Paraguay, la Unidad Especializada en Delitos Económicos y Anticorrupción; Bolivia, la Fiscalía Especializada en Persecución de Delitos de Corrupción; República Dominicana, la Procuraduría Especializada de Persecución de la Corrupción Administrativa; y Venezuela, la Dirección de Defensa Integral del Patrimonio Público, que forma parte de la Fiscalía General de la República.

Es decir, la característica de las instituciones encargadas de investigar y perseguir la corrupción en América Latina es que, en su mayoría, son entidades de procuración de justicia que, de manera autónoma o adscritas al ejecutivo, cumplen su función sustantiva. En contraste con los casos de Singapur y Hong Kong, que siguen el modelo de agencia especializada, la evidencia en la región nos dice que solo la Oficina Anticorrupción de Argentina vendría a ser el símil de la que se pretende crear en México para la prevención, investigación y persecución de los delitos relacionados con la corrupción.

La Oficina Anticorrupción de Argentina es un organismo desconcentrado de la Presidencia de la Nación, según la Ley 25.233. De acuerdo con su sitio web oficial, tiene cinco funciones principales: 1) la prevención de la corrupción mediante el diseño e implementación de políticas, programas y acciones en la administración pública; 2) la investigación de actos de corrupción; 3) el asesoramiento permanente a los organismos del Sector Público Nacional en materia de combate a la corrupción, ética pública, integridad y transparencia; 4) vigilar el cumplimiento de las convenciones internacionales ratificadas por Argentina; y 5) la promoción de la ética, la transparencia y la integridad de los actos del gobierno (OA, 2024). Descrito lo anterior, en el siguiente apartado reflexionaremos sobre los esfuerzos de combate

a la corrupción en México.

### **III. El combate a la corrupción en México y la propuesta de la AFA**

Un aspecto de suma importancia a tener en cuenta al reflexionar sobre el combate a la corrupción en México es que este no surgió con la creación del Sistema Nacional Anticorrupción. Es decir, previo a la existencia de este complejo andamiaje institucional y conforme la corrupción adquirió más relevancia pública, se crearon en el Estado mexicano, principalmente por iniciativa del Ejecutivo Federal, diversas políticas e instituciones cuyo propósito era profesionalizar el servicio público, desincentivar este tipo de prácticas, prevenirlas y finalmente combatirlas abiertamente. Salcido Ledezma (2023, págs. 74-76) identifica dos momentos importantes al clasificar este tipo de acciones: a) aquellas políticas y programas administrativos implementados entre 1983 y 2012; y b) las correspondientes al gobierno de Enrique Peña Nieto, que es el sexenio en el que se crea todo el andamiaje del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA).

Así entonces, en las primeras, Salcido Ledezma incluye tanto políticas y programas administrativos como transformaciones en materia legislativa (2023, pp. 74-76). Destacan en los primeros el “Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo” (2001-2006), el “Proyecto Visión México 2030” y el “Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción” (2008-2009). En las acciones legislativas sobresalen la firma de la Convención Interamericana contra la Corrupción de la OEA, la creación de la Auditoría Superior de la Federación y la promulgación de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público durante el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León. También la creación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública en el mandato de Vicente Fox Quezada (2000-2006). En tanto que con Felipe Calderón Hinojosa se promulgó la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas.

Por lo que respecta al segundo momento identificado por Salcido Ledezma (2023, pp. 74-76), que abarca precisamente el gobierno de Enrique Peña Nieto, en políticas y programas señala el “Programa para un Gobierno Cercano y Moderno” del 20 de agosto de 2013; el “Protocolo de Actuación de los Servidores Públicos” de

agosto de 2015; y la “Guía de Datos Abiertos Contra la Corrupción” del 17 de mayo de 2017. En lo que respecta a la materia legislativa, toma relevancia el otorgamiento de autonomía constitucional al Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), ahora INAI (Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales); lo mismo sucedió con la Procuraduría General de la República (PGR), hoy FGR (Fiscalía General de la República), además de la creación de la Fiscalía Especializada en Materia de Delitos Relacionados con Hechos de Corrupción; y, finalmente, la reforma constitucional al artículo 113 y las leyes que dieron lugar al SNA.

De acuerdo con información publicada en el sitio web de la Secretaría de la Función Pública, del SNA y la Secretaría Ejecutiva del mismo, el SNA de México es un conjunto de diferentes órganos e instituciones cuyo objetivo es “coordinar a actores sociales y autoridades de los distintos órdenes de gobierno para prevenir, investigar y sancionar la corrupción” (SFP, 2018). Se integra por un Comité Coordinador, que es el encargado de establecer, promover y evaluar la política nacional de combate a la corrupción en el país; un Comité de Participación Social, integrado por cinco ciudadanos elegidos por sus destacados aportes a la transparencia, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción, y que colaboran con el Comité Coordinador;<sup>9</sup> el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización, que resuelve las diferencias entre la Administración Pública Federal y los particulares; y los Sistemas Locales Anticorrupción de cada entidad federativa, con diseños institucionales similares al del sistema nacional.

Conviene señalar que en torno al SNA existe un gran debate sobre su impacto y eficacia en el combate a la corrupción. Por un lado, quienes tienen puntos de vista favorables consideran que la participación ciudadana inmersa en el modelo es un componente fundamental para la Política Nacional Anticorrupción porque se incluyen los puntos de vista de las y los ciudadanos, además de que se les incorpora en estos esquemas de deliberación y toma de decisiones (Camacho, 2020). En cuanto a los argumentos en contra, las principales críticas se han centrado en su robustez y excesivo andamiaje institucional (Sandoval Ballesteros, 2023). La intención del presente no es decantarse por una u otra postura, sino mostrar de manera breve algunos de los argumentos que se han dicho en torno al SNA. Conocer entonces cuál ha sido, grosso modo, el devenir de las instituciones para el combate a la corrupción en México y la circunstancia del diseño institucional actual nos permite dar paso a la descripción de la propuesta de la AFA.

<sup>9</sup> El Comité Coordinador se integra por la Auditoría Superior de la Federación; la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; el Tribunal Federal de Justicia Administrativa; la Secretaría de la Función Pública; el INAI; el Consejo de la Judicatura Federal y un representante del Comité de Participación Ciudadana.

## Propuesta de Agencia Federal Anticorrupción

Previo a describir y analizar la propuesta de una AFA, se repasarán algunos argumentos que la literatura especializada destaca sobre este tipo de instituciones. De entrada, se afirma que estas surgen como una respuesta política a los escándalos de corrupción en determinados territorios, bajo una serie de esfuerzos reformistas para controlar la corrupción (Meagher, 2002). Su propósito principal es concentrar la acción gubernamental de prevención e investigación de la corrupción en una sola institución, para así instrumentar mecanismos de prevención e investigación orientados a modificar las conductas de los individuos (Arellano y otros, 2015). De acuerdo con Meagher (2002), estos mecanismos pueden incluir sistemas de información, controles para el ejercicio de la acción gubernamental y también propuestas de castigos.

En lo que respecta a su diseño, Arellano y otros (2015, pág. 84) refieren que deben ser creadas en un ámbito de independencia del poder político para el logro de sus funciones, lo que supone personalidad jurídica, patrimonio y presupuesto propio, y, lo más importante, un marco normativo que les garantice autonomía orgánica. Aquí el quid del asunto radica en el diseño del proceso de elección/designación de su titular y de su adscripción institucional. Otras características propuestas por Arellano y otros (2015, pág. 84) respecto a este tipo de agencias son: a) poderes y competencias claras para investigar, encauzar casos y/o procesar a los acusados; b) mecanismos de transparencia y rendición de cuentas horizontales y verticales; y c) dado que forman parte de un andamiaje institucional más amplio, es necesario que colaboren de manera permanente con organismos de control y vigilancia, además del poder judicial.

De acuerdo con la Guía Práctica para Evaluar Capacidades de las Agencias Anticorrupción del Programa de Naciones Unidas (PNUD), estas agencias especializadas se pueden clasificar en tres tipos (2011, págs. 13-15). Primero, las especializadas en la prevención, sin funciones de investigación o sanción, cuya labor principal suele ser el diseño y establecimiento de objetivos estratégicos para la prevención de la corrupción. Dos ejemplos a este respecto son el Consejo Anticorrupción de Armenia y la Agencia Nacional de Argelia para la Prevención y Lucha Contra la Corrupción. Segundo, las que se centran en la aplicación de la ley, es decir, agencias con autoridad judicial para enfrentar casos de corrupción. No obstante, en algunos casos pueden contar con facultades para investigar delitos en la materia. De acuerdo con PNUD (2011, págs. 13-15), algunos casos representativos de este tipo son la Dirección Nacional Anticorrupción de Rumania, la Oficina para la

Represión de la Corrupción y la Delincuencia de Croacia, la Comisión Anticorrupción de Kenia, la Unidad de Investigación Especial de Sudáfrica, la Autoridad Nacional de Noruega para la Investigación y Persecución del Crimen Económico y Ambiental y la Oficina Central para la Represión de la Corrupción en Bélgica.

Las de tercer tipo son las agencias con facultades de prevención y aplicación de la ley (PNUD, 2011, págs. 13-15). Algunos ejemplos son la Autoridad Independiente contra la Corrupción de Mongolia; la Comisión Anticorrupción de Maldivas; la Comisión Anticorrupción del Timor-Leste; el Servicio de Investigaciones Especiales de Lituania; el Bureau de Lucha y Prevención de la Corrupción de Letonia; la Comisión Independiente contra la Corrupción en Nueva Gales del Sur, Australia; y la Comisión Anticorrupción de Jordania. Para el PNUD (2011, págs. 13-15), existen otros dos tipos de agencias gubernamentales especializadas en el combate a la corrupción: las primeras las denomina “instituciones multipropósito de rendición de cuentas”, que emergen en países con recursos limitados a la sazón de instituciones responsables de la defensa de los derechos humanos y de la lucha contra la corrupción. A saber: la Comisión Anticorrupción y de Derechos Civiles de Corea y la Comisión sobre Derechos Humanos y Justicia Administrativa de Ghana. Las segundas se refieren a comisiones especializadas de investigación que surgen para investigar exclusivamente ciertos casos, por ejemplo, el Comité Nacional de Investigación de Sobornos y Corrupción de Túnez, creado en 2011.

Expuesto lo anterior, es importante aclarar que no es la primera vez que se propone la creación de una institución de este tipo en el sistema político mexicano. De acuerdo con Ethos (2019, como se citó en Salcido Ledezma, 2023), en 2012, integrantes de las bancadas del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y del Partido Verde Ecologista México (PVEM) propusieron la creación de la Comisión Nacional Anticorrupción; y meses después la fracción de Partido Acción Nacional (PAN) impulsó adopción de un Instituto Nacional Anticorrupción y de Control. Igualmente, en el mismo año la bancada del Partido de la Revolución Democrática (PRD) presentó una iniciativa para que se creara la Agencia Nacional para el Combate a la Corrupción (Salcido Ledezma, 2023, pág. 87). Pasemos ahora sí a la descripción de lo que hasta agosto de 2024 ha sido pormenorizado por el equipo de la presidenta electa y ella misma respecto a esta propuesta.

Hasta ahora se ha propuesto que la AFA sea un órgano especializado de la Secretaría de la Función Pública (SFP) de la Administración Pública Federal, con facultades para investigar, perseguir y sancionar, por la vía administrativa, actos de corrupción cometidos por servidores públicos, contratistas y proveedores. Se integrará por agentes especializados en la materia, aunque aún se define bajo qué

métodos se integrarían a la agencia. Se ha dicho que podría un ámbito de influencia para investigar irregularidades relacionadas con participaciones, aportaciones, subsidios y fideicomisos federales (Corral, 2024). Contaría con las siguientes atribuciones (López A., 2024):

- Investigar mediante inteligencia financiera y sustanciar las responsabilidades graves de los servidores públicos y los particulares ante el Tribunal de Justicia Administrativa o la Fiscalía General de la República;
- Elaborar políticas de prevención de la corrupción, donde se incluyan las relacionadas a las contrataciones públicas, la contratación y profesionalización de recursos humanos y de la administración pública;
- Nombrar y remover a los titulares de las Unidades de Administración y Finanzas;
- Implementar labores de evaluación de la gestión gubernamental; y
- Resolver sobre las controversias que surjan con relación a contratos ilegales adjudicados.

### **A manera de recomendaciones**

Como se ve, la información existente hasta ahora es poca, pero nos permite analizar la propuesta y realizar una serie de recomendaciones al respecto. Un primer aspecto a tener en cuenta es su diseño institucional dentro del andamiaje existente para el combate a la corrupción en México. Se plantea que dependa de la SFP, lo cual es coherente con los casos de éxito de Singapur y Hong Kong, donde sus agencias anticorrupción dependen orgánicamente del titular del Ejecutivo, que recae en el jefe del Gobierno. Puede considerarse que esto es necesario si lo que se busca es que esa autoridad asuma el liderazgo de esta acción de Estado, delegando dicha facultad en el titular de la agencia. No obstante, ante un diseño institucional así, existe el riesgo de que la agencia se convierta en un instrumento del poder político para perseguir a opositores bajo la bandera del combate a la corrupción. Precisamente para evitar esto último, la literatura especializada propone que este tipo de agencias sean totalmente independientes del poder político. En el argot jurídico mexicano, esto se traduciría en autonomía constitucional, personalidad jurídica y patrimonio propio. De ahí que ya se haya planteado que, si esta agencia se adscribe al poder ejecutivo, “se perdería cualquier posibilidad de autonomía real” (Rojas G., 2024).

Una forma de otorgar autonomía política con dependencia orgánica del Ejecutivo es que la entidad tenga personalidad jurídica, patrimonio propio y que

su titular sea designado y removido mediante un proceso en el que participen tanto los poderes Ejecutivo como Legislativo. Además, el perfil propuesto debería surgir de un proceso de selección pública en el que las universidades públicas, los gobiernos estatales y las organizaciones de la sociedad civil presenten candidatos. Se realizarían exámenes a los mejores perfiles, y de ahí el Legislativo enviaría ternas para que el Ejecutivo federal elija al titular. Esto, en mi opinión, no solo garantizaría la autonomía política del titular de la AFA, sino también legitimidad y aceptación pública al derivar de un proceso de selección sólido que involucra a diversos sectores de la sociedad y niveles de gobierno. Como mencionan Arellano y otros (2015, pág. 77), debería ser concebida como "una entidad social que requiere legitimidad y una estrategia a largo plazo para sobrevivir y cumplir su objetivo".

Otro desafío, como ha señalado Bohórquez (Cerdeira, 2024), es el alcance de la influencia de la AFA. Aunque nominalmente es "federal", ¿tendrá la capacidad de investigar y procesar solo actos de corrupción relacionados con el presupuesto federal, o también abarcará los presupuestos de los estados y municipios? Esta cuestión es crucial para definir competencias y jurisdicciones. Además, en un sistema federal, sería importante que los gobiernos estatales contaran con contrapartes en sus propias estructuras. No sería ideal una autoridad "nacional" en este sentido, ya que cada estado tiene particularidades, y la prevención, investigación y procesamiento deben ajustarse a las realidades locales. Sin embargo, esto implicaría un gran desafío en términos de colaboración entre los diferentes niveles y poderes. La AFA no operará de manera aislada, sino que será parte de un complejo entramado para combatir la corrupción.

Por último, es importante considerar si su enfoque será en la prevención, investigación y procesamiento, o solo en la prevención. Hasta ahora se ha sugerido que se encargará de la investigación, lo que plantea la pregunta: ¿desaparecerán entonces las fiscalías anticorrupción encargadas de investigar y procesar estos delitos? Es evidente que no puede haber duplicidad de funciones entre agencias e instituciones.

## Referencias

- Arellano Gault, D. (2016). Corrupción como proceso organizacional: comprendiendo la lógica de la desnormalización de la corrupción. *Contaduría y Administración*, 1-17. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1016/j.cya.2016.01.005>
- Arellano, D., Hernández, J. F., & Lepore, W. (2015). Corrupción sistémica: límites y desafíos de las agencias anticorrupción. El caso de la Oficina Anticorrupción de Argentina.

- Revista del CLAD Reforma y Democracia(61), 75-106.
- Arista, L. (1 de Abril de 2024). Estos son los ocho ejes de la propuesta de Sheinbaum para combatir la corrupción. *Expansión Política*: <https://politica.expansion.mx/elecciones/2024/04/01/estos-son-los-ocho-ejes-de-la-propuesta-de-sheinbaum-para-combatir-la-corrupcion>
- ASF. (2023). 9 de diciembre, Día Internacional Contra la Corrupción. Auditoría Superior de la Federación: [https://www.asf.gob.mx/uploads/698\\_equidadActividades/9\\_dic\\_Dia\\_Int\\_contra\\_Corrupcion\\_09-12-20.pdf](https://www.asf.gob.mx/uploads/698_equidadActividades/9_dic_Dia_Int_contra_Corrupcion_09-12-20.pdf)
- Astudillo, J. L. (2023). Un estudio de las principales causas y factores que general corrupción. *Derecho global. Estudios sobre derecho y justicia*, VIII(24), 265-289. <https://doi.org/https://doi.org/10.32870/dgedj.v8i24.599>
- Begovic, B. (1 de Marzo de 2005). Corrupción: conceptos, tipo, causas y consecuencias. Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina: <https://www.cadal.org/>
- BM. (19 de Febrero de 2020). Datos básicos: La lucha contra la corrupción. Grupo Banco Mundial: <https://www.bancomundial.org/es/news/factsheet/2020/02/19/anticorruption-fact-sheet>
- CAF. (07 de Noviembre de 2019). 4 formas de reducir la corrupción en América Latina. Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe: <https://www.caf.com/es/conocimiento/visiones/2019/11/4-formas-de-reducir-la-corrupcion-en-america-latina/>
- Camacho, J. (2020). Participación ciudadana para el combate a la corrupción. Un análisis del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción. *Buen Gobierno*(28), 140-153.
- Carbonell, M., & Carbonell, M. (31 de Mayo de 2020). Para entender la corrupción: una aproximación conceptual. *Mexicanos Unidos Contra la Corrupción*: [https://contralacorrupcion.mx/entender-la-corrupcion/#:~:text=Transparencia%20Internacional%20define%20a%20la,petty\)%20y%20la%20corrupci%C3%B3n%20pol%C3%ADtica.](https://contralacorrupcion.mx/entender-la-corrupcion/#:~:text=Transparencia%20Internacional%20define%20a%20la,petty)%20y%20la%20corrupci%C3%B3n%20pol%C3%ADtica.)
- Cerdeira, P. (9 de Junio de 2024). Creación de Agencia Federal Anticorrupción, ‘un cambio que no hay que tomar a la ligera’. *MVS Noticias*: <https://mvsnoticias.com/entrevistas/2024/7/9/creacion-de-agencia-federal-anticorrupcion-un-cambio-que-no-hay-que-tomar-la-ligera-647455.html>
- Corral, J. (12 de Julio de 2024). Expone Corral principales proyectos legislativos del Plan Anticorrupción. *La Resistencia*. Un sitio de Javier Corral: <https://javiercorral.org/Expone-Corral-principales-proyectos-legislativos-del-Plan-Anticorrupcion.html>
- Corruption Perceptions Index 2023. *Transparecy International*: [https://www.transparency.org/en/cpi/2023?gad\\_source=1&gclid=CjwKCAjw2dG1BhB4EiwA998cqBUKmrwSduPJPk3EqIa53ScDIC5GqL](https://www.transparency.org/en/cpi/2023?gad_source=1&gclid=CjwKCAjw2dG1BhB4EiwA998cqBUKmrwSduPJPk3EqIa53ScDIC5GqL)
- ElUniversal. (28 de Noviembre de 2019). Los funcionarios de mi administración deben tener 90% honestidad y 10% experiencia: AMLO. *El Universal*: <https://www.>

- eluniversal.com.mx/nacion/los-servidores-de-mi-administracion-deben-tener-90-honestidad-y-10-experiencia-amlo/
- GOBMX. (2019). Carte del presidente Andrés Manuel López Obrador a los funcionarios de su gabinete. Presidencia de la República: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/468984/Carta\\_presidente\\_no\\_a\\_la\\_corrupcion\\_ni\\_el\\_influyentismo.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/468984/Carta_presidente_no_a_la_corrupcion_ni_el_influyentismo.pdf)
- INEGI. (2016). Corrupción: una revisión conceptual y metodológica. En números, Documento de Análisis y Estadísticas, 1(17), 1-41.
- Latinobarómetro. (1 de Agosto de 2024). Informe anual 2023. Latinobarómetro: <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>
- Lipton, D., Werner, A., & Berkmen, S. P. (28 de Septiembre de 2017). Corrupción en América Latina: La ruta hacia una solución. IMF BLOG: <https://www.imf.org/es/Blogs/Articles/2017/09/28/corruption-in-latin-america-a-way-forward>
- López Martínez, G. (2023). La corrupción como fenómeno cultural. Revista Española de la Transparencia(16), 173-190. <https://doi.org/10.51915/ret.244>
- López, A. (9 de Julio de 2024). Sheinaum creará agentes especiales anticorrupción. El Universal, pág. 4.
- López, R. (30 de Marzo de 2021). Combate a la corrupción es el máximo logro del gobierno: AMLO ante primer informe anual. Milenio: <https://www.milenio.com/politica/amlo-combate-corrupcion-maximo-logro-gobierno>
- Márquez, D. (2018). Reflexiones en torno a la reforma constitucional y legal en materia de combate a la corrupción en México. Boletín Mexicano de Derecho Comparado(152), 787-803.
- Meagher, P. (2002). Anti-Corruption Agencies: A Review of Experience. Iris.
- Nieto, A. (2021). Las agencias anticorrupción: en busca de un diseño para una institución necesaria. Revista Penal México(18), 27-41.
- OA. (2024). Oficina Anticorrupción. Gobierno de Argentina: <https://www.argentina.gob.ar/anticorruption>
- Pantoja, S. (1 de Abril de 2024). Una Agencia Federal Anticorrupción y nueva ley: Este es el plan de Sheinbaum contra la corrupción. Proceso: <https://www.proceso.com.mx/nacional/2024/4/1/una-agencia-federal-anticorruption-nueva-ley-este-es-el-plan-de-sheinbaum-contra-la-corruption-326493.html>
- Páramo, A. (1 de Abril de 2024). Sheinbaum plantea salidas a la corrupción. Excelsior: <https://www.excelsior.com.mx/nacional/sheinbaum-plantea-salidas-a-la-corruption/1644118>
- Pastrana Valls, A. (2019). Estudio sobre la corrupción en América Latina. Revista Mexicana de Opinión Pública(27), 13-40. <https://doi.org/10.22201/fcpys.24484911e.2019.27.68726>
- Perea, C. (18 de Noviembre de 2021). Comisión Interinstitucional de Seguimiento de Políticas Anticorrupción de Panamá. Telemetro.com: <https://www.telemetro.com>

- com/nacionales/comision-interinstitucional-que-evalua-politicas-anticorrupcion-sostiene-tercera-reunion-n5597771
- PNUD. (2011). Guía Práctica para Evaluar Capacidades de las Agencias Anticorrupción. PNUD.
- Pope, J., & Vogl, F. (2000). Making Anticorruption Agencies More Effective. *Financy & Develoment*, 6-9.
- Raziel, Z. (1 de Abril de 2024). Sheinbaum propone crear una Agencia Federal Anticorrupción para investigar a funcionarios y contratistas. *El País*: <https://elpais.com/mexico/elecciones-mexicanas/2024-04-01/sheinbaum-propone-crear-una-agencia-federal-anticorrupcion-para-investigar-a-funcionarios-y-contratistas.html>
- Rojas, A. (19 de Febrero de 2024). AMLO destaca logros por combate a la corrupción. *El Economista*: <https://www.eleconomista.com.mx/politica/AMLO-destaca-logros-por-combate-a-la-corrupcion-20240219-0053.html>
- Rojas, G. (16 de Abril de 2024). Agencias anticorrupción: ¿Qué sirve y qué no? Mexicanos Unidos Contra la Corrupción: <https://contralacorrupcion.mx/agencias-anticorrupcion-que-sirve-y-que-no/>
- Salcido Ledezma, M. A. (2023). La cocreación del Sistema Nacional Anticorrupción. *El Colegio de Jalisco*.
- Sandoval Ballesteros, I. E. (2023). Institucionalización vs burocratización en el combate a la corrupción. *Gestión y Política Pública*, XXII(2), 29-59. <https://doi.org/10.60583/gypv.v32i2.8120>
- Serrano Sánchez, J. (2009). La política de combate a la corrupción en México: Una revisión. *Andamios*, 6(12), 201-224. SESNA. (05 de Agosto de 2024).
- Buenas prácticas por área temática. Banco de buenas prácticas internacionales en el combate a la corrupción: <https://banco.sesna.gob.mx/areas-tematicas/>
- SESNA. (2024). Mediciones Internacionales. Banco de buenas prácticas internacionales en el combate a la corrupción: <https://banco.sesna.gob.mx/mediciones-internacionales/#:~:text=%C3%8Dndice%20de%20Percepci%C3%B3n%20de%20la%20Corrupci%C3%B3n%202021,-El%20IPC%20califica&text=Utiliza%20una-%20escala%20de%200,puntuaci%C3%B3n%20media%20de%20solo%2043>
- SFP. (30 de Noviembre de 2018). Sistema Nacional Anticorrupción (SNA). Secretaría de la Función Pública: <https://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/sistema-nacional-anticorrupcion-64289> TI. (Agosto de 2024).

*Ensayo académico*

## **La autocratización y el patrimonialismo en la vida pública de Sinaloa, México**

Las autocracias son contagiosas,  
defendamos la democracia  
Ramón Cardoso

**ERNESTO HERNÁNDEZ NORZAGARAY** [Orcid.org/0000-0001-5636-8398](https://orcid.org/0000-0001-5636-8398)[jehernandezn@hotmail.com](mailto:jehernandezn@hotmail.com)

### **Resumen**

El deterioro de la democracia en el mundo y, particularmente en la región latinoamericana, está ampliamente documentada en el mundo académico. La llegada al poder de partidos y personajes no democráticos ha puesto en entredicho los avances que se habían logrado a lo largo de décadas mediante pactos entre las elites políticas. Este fenómeno ascendente en la región ha sido la puerta de entrada para el establecimiento de gobiernos autoritarios y populistas donde lo importante de su agenda no son sociedades más justas y democráticas sino la creación de estructuras y redes clientelares que les permitan a estas la conservación indefinida del poder. En este ensayo de investigación sobre el caso sinaloense pretendemos demostrar que lo que sucede en el ámbito general de algunas naciones latinoamericanas se reproducen en sus provincias y estados.

**Palabras clave:** Autocratización, patrimonialismo, vida pública, Sinaloa

Cómo debe citarse este artículo:

Hernández, E. (2024). La autocratización y el patrimonialismo en la vida pública de Sinaloa, México. *Esfera Pública Revista en Gobernanza y Sociedad*, 2 (4.1), 112-128. <http://www.esferapublica.mx>

## Introducción

México no es la excepción a la regla y en estos últimos años, hemos visto como la visión autocrática vestida de patrimonialismo ha sido exitosa, producto de una estrategia bien pensada de captura de las instituciones del Estado mexicano y eso en las próximas páginas buscaremos demostrarlo. En este breve ensayo pretendemos demostrar la hipótesis de que en Sinaloa desde la formación del gobierno surgido de las urnas de 2021 se viene dando un proceso lento, pero consistente de autocratización y patrimonialismo que se viene normalizando en la vida pública con los efectos subsecuentes sobre las instituciones de la democracia surgidas principalmente de los pactos federales

Las preguntas de investigación que pretendemos responder son las siguientes: ¿Qué lugar ocupa la coalición electoral “Sigamos haciendo historia” en el proceso de autocratización del poder político? ¿Cómo se establece un triángulo autocrático que elimina un principio básico de toda democracia, que es la autonomía y separación de los poderes públicos? ¿Cómo funcionan las redes autocráticas y cuáles son los incentivos y castigos en su reproducción? ¿Qué papel juega la Universidad Autónoma de Sinaloa como contrapeso al proceso autocrático en curso? En definitiva, ¿A dónde va Sinaloa?

El ensayo está dividido en cuatro capítulos: Una reflexión teórica sobre la matriz autocracia-patrimonialismo; dos, el triunfo de la coalición “Juntos hacemos historia” y las bases de la autocracia sinaloense; tres, la confrontación del gobierno de la 4T contra las autoridades de la Universidad Autónoma de Sinaloa (UAS) y cuatro, las elecciones del 2 de junio y la estrategia de consolidación del proyecto autocrático.

### El modelo autocrático

Antes de entrar al fondo habría que precisar algunas categorías analíticas sobre la matriz autocracia y patrimonialismo. ¿Qué debemos entender por un modelo político autocrático? La autocracia tiene un doble significado nos dice Mario Stopinno (1981): En lo particular, dice Stopinno, “una autocracia política denota un grado máximo de absolutismo, en la dirección de la personalización del poder. Una

autocracia es siempre un gobierno absoluto, en el sentido de que detenta un poder ilimitado sobre los súbditos. Pero, además de eso, la autocracia comporta que el jefe de gobierno sea de hecho independiente, no solo de los súbditos, sino también de los otros gobernantes, que le están por eso rígidamente subordinados”.

Con más perspectiva, Alejandro Monsiváis (2022) define la autocratización como “el proceso inverso a la democratización... un proceso que limita o cancela el ejercicio de derechos y libertades, reduce o suprime el pluralismo y la oposición política, y favorece que el poder se ejerza de forma discrecional, sin controles ni rendición de cuentas”. Estas tendencias antidemocráticas han provocado un debate académico intenso que no podemos afirmar que sea definitivo por las singularidades que pueda haber entre los distintos tipos o procesos en curso. Sin embargo, si hay un punto de contacto en ellos, la coincidencia de que las autocracias están referidas a “todo aquello que se aleja de la democracia”, como lo sostienen Lührmann y Lindberg (2019) y solo habría que agregar, que inevitablemente acerca a modelos políticos autoritarios y patrimonialistas.

Y en ese sentido, si bien, no significa per se, autoritarismo si es claro que esos sistemas democráticos de baja calidad se vuelvan cada vez más cerrados, endogámicos, indispuestos para favorecer el juego democrático de la alternancia en el poder. Que esa élite emergente es capaz de capturar gradualmente amplios espacios de lo público a través de coaliciones, elecciones legítimas, alianzas no democráticas, cooptación de la oposición, modificación de la Constitución, leyes y reglamentos, incluso, alianzas perniciosas e ilegales; como sucede cuando se establece con fracciones del crimen organizado de manera que todo el andamiaje institucional termina estando al servicio de esa concepción del poder autocrático.

Este proceso de regresión democrática frecuentemente viene añadido con diversas formas de operación patrimonial, es decir, como lo define recurrentemente el politólogo Mauricio Merino como “apropiación privada de lo público” o, peor, como nepotismo de las nuevas elites políticas. A tono con la definición de Gironella (2014) que señala: “El patrimonialismo es una forma de gobernabilidad en la que todo el poder fluye directamente del líder. Esto constituye esencialmente la mezcla de los sectores público y privado. Estos regímenes son autocráticos u oligárquicos y excluyen del poder a las clases media y alta. Los líderes de estos países suelen gozar de un poder personal absoluto. Normalmente, los ejércitos de estos países son leales al líder, no a la nación”.

En definitiva, la dupla autocratización-patrimonialismo se vuelve un freno para una democracia de calidad, sustantiva, congruente, con las seis dimensiones planteadas por Leonardo Morlino (2007): Imperio de la ley, rendición de cuentas

electoral, rendición de cuentas interinstitucional, capacidad de respuesta (responsivennes), libertad e igualdad. Y menos todavía si agregamos la participación y la competición desarrolladas ampliamente por Lijphart (1999), Altman y Pérez Liñán (2001) que vienen a robustecer los referentes de calidad democrática.

### **Elecciones y autocratización**

La llegada de la llamada Cuarta Transformación al gobierno de Sinaloa ha significado una fase nueva en el ya largo proceso de alternancias de gobierno, pero, también, la edificación de una vertiginosa autocratización de su vida pública con su complemento en un nuevo patrimonialismo. Así lo ha dejado de manifiesto el periodista Pablo Hiriart (2024) en una acuciosa investigación sobre las redes familiares y políticas que ejercen el poder político y administrativo en el estado de Sinaloa.

Esta dialéctica autocratización-patrimonialismo es el resultado de las elecciones locales de 2021, cuando legítima y democráticamente, hubo cambio de gobierno técnicamente por la oferta de izquierda. El Partido Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) en coalición con el Partido Sinaloense (PAS) lograron a través de la coalición electoral “Sigamos haciendo historia” un triunfo contundente sobre el resto de las coaliciones y partidos. Esta alianza obtuvo el 53 por ciento en la votación emitida a favor de su candidato a gobernador el senador Rubén Rocha Moya, 27 de los 40 diputados que integrarían el Congreso del Estado y 15 de las 18 alcaldías del estado. Además, Morena triunfo en los 7 distritos electorales federales lo sumado da cuenta de la redondez del triunfo electoral y la confirmación del relevo de las elites.

La nueva élite política que venía conformándose desde el *tsunami* electoral obradorista de 2018 (Hernández, 2022) pone inmediatamente en marcha su plan y empieza el proceso de captura de las instituciones públicas que, hasta ese momento, habían servido para el libre juego de las fuerzas políticas y para que el poder tuviera los contrapesos mínimos en la separación de los poderes públicos del Estado y la autonomía municipal. Y este cambio en el ejercicio del gobierno, como veremos, mermó el sistema democrático estatal en tanto gradualmente “limita, cancela el ejercicio de derechos y libertades, reduce o suprime el pluralismo y la oposición política favoreciendo de esa manera que el gobierno se ejerza de forma discrecional, sin controles ni rendición de cuentas” (Monsiváis-Carrillo, 2021) o, dicho de otra forma, configura las instituciones al servicio del poder autocrático en ciernes.

Y, entonces, dado el debilitamiento de los controles institucionales encargados de la rendición de cuentas el sistema de gobierno se vuelve cada vez

más patrimonialista. Avanzando de esa forma en las tres condiciones que tiene toda autocracia de última generación, como lo plantea Munck (2024) en un ensayo revelador: “La germinación en regímenes políticos con democracias de baja calidad, un Estado con administraciones públicas semi-patrimonialistas de baja capacidad para atender eficaz y eficientemente a los ciudadanos y una economía capitalista con grandes desigualdades de ingreso y riqueza”.

El régimen político vigente o en proceso de mudanza fue incapaz para impedir lo que algunos autores denominan “declive, deslizamiento en reversa, deterioro, erosión, quiebre, recesión” o simplemente, que ocurriera una “regresión autoritaria”, volver a los hábitos de la época del “partido dominante” de los pasados años setenta. Del viejo PRI del que habló certeramente Sartori en su clasificación de partidos y sistemas de partido (1978). Aunque, claro, habrá voces comprometidas con el oficialismo que discrepen de esta idea argumentando que la autocratización no necesariamente lleva al autoritarismo de un partido dominante y solo es una forma de alcanzar el poder y conservarlo que para el caso da lo mismo. No obstante, el sistema se vuelve más cerrado, es decir, más pequeño, más de unos pocos actores que verdaderamente influyen porque la tendencia es hacia una mayor concentración del poder.

Sinaloa, dirán esos voceros del régimen autocrático, sigue siendo formalmente pluralista y lo podemos apreciar en la composición del Congreso del Estado, los cabildos municipales, pero, las oposiciones son tan débiles cuanti y cualitativamente, que no tienen la suficiente fuerza para servir de contrapeso a las decisiones del gobernador y, por lo tanto, son presas fáciles de la presión y la cooptación política en los temas de interés para el gobierno estatal autocrático.

Waldner y Lust (2018, p. 95) identifican claramente el fenómeno de la autocratización cuando señala: “El deslizamiento implica un deterioro de las cualidades asociadas con la gobernanza democrática al interior de cualquier régimen. En regímenes democráticos, es el declive en la cualidad de la democracia; en autocracias, es un declive en las cualidades democráticas del gobierno” (Monsiváis-Carrillo, 2021). Veamos, entonces, cómo se fue delineando el perfil de esta autocracia desde lo más alto de la burocracia estatal.

### **La base de la autocratización**

El triunfo de la coalición “Juntos hacemos historia” en la mayoría de los distritos electorales locales devino en una mayoría calificada sumando los diputados de Morena (19) y los del PAS (8) lo que sentó la primera base de un gobierno autocrático.

Con esos números se tenía todo para realizar cualquier reforma constitucional que necesitara el gobierno de Rubén Rocha Moya, exrector de la UAS. Sin embargo, el gobernador como veremos tenía otros planes, aliados y acciones para fortalecer su concepción del poder que si atendemos a su pasado de militante comunista y su vínculo como asesor de gobernadores priistas explicarían la cultura política del poder. Es decir, el comunismo es un modelo de concentración del poder a través del llamado “centralismo democrático” y en el viejo y nuevo PRI nunca renunciaron a tener todo el poder —Véase, simplemente, lo ocurrido en la XXXIII Asamblea Nacional— que controló Alejandro Moreno para conservar el control del PRI del 11% de la votación emitida en las elecciones del 2 de junio de 2024.

La segunda pieza fue la incorporación de Enrique Inzunza Cazarez como secretario del Gobierno del Estado. Antes de ese cargo Inzunza Cazarez se desempeñó como magistrado presidente del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Sinaloa y siguió teniendo influencia en este poder. Algo similar ocurrió con el nombramiento de Sara Bruna Quiñonez como fiscal general del Estado de Sinaloa. Antes de asumir dicho cargo, fue jueza de control y enjuiciamiento penal en el Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Sinaloa. Estas promociones también facilitaron la llegada de Jesús Iván Chávez Rangel a la presidencia del Supremo Tribunal de Justicia del Estado y del Consejo de la Judicatura estatal. Antes de este cargo, Chávez Rangel había sido secretario particular de Inzunza Cazarez, el entonces presidente del Supremo Tribunal, y también magistrado presidente del Tribunal de Justicia Administrativa del estado de Sinaloa.

Estos acomodos del poder, para observadores políticos, facilitaron que el Poder Judicial se alineara a los intereses políticos del gobierno que preside Rubén Rocha Moya y ha sido patente ese compromiso en el conflicto que sostiene el gobernador Rocha Moya, el Poder legislativo, Judicial y la fiscalía general del Estado (FGE) contra las autoridades de la UAS para sacar adelante una reforma en materia de educación superior inconstitucional. Y que finalmente terminó en una derrota jurídica con el desistimiento del Poder legislativo luego de los amparos a favor de la institución rosalina, sin embargo, el conflicto entre aquellas autoridades y estas persiste, como parte de ese proceso en búsqueda de la captura de las instituciones de educación superior del Estado.

El lugar que ocupaba la UAS en ese proyecto autocrático hacia inviable un cogobierno con el PAS que tiene en la UAS su principal bastión político. La estructura administrativa la controlan exponentes de esta corriente política. Y si bien estaban dadas las condiciones para un gobierno estable, una suerte de cogobierno Morena-PAS, que incluyó la distribución de cargos en la administración pública estatal. El

PAS alcanzó posiciones de primer nivel en el gobierno de la 4T como sucedió con Héctor Melesio Cuén Ojeda, su dirigente estatal, quien asumió el cargo de secretario de Salud; María del Rosario Torres Noriega, militante convertida en secretaria de Turismo y María Guadalupe Ramírez Zepeda, titular de la secretaria de Transparencia y Rendición de Cuentas.

Además, Luis Alonso García Corrales, un operador estratégico del PAS, se convirtió en presidente de la Comisión Estatal para la Protección de Riesgos Sanitarios de Sinaloa (Coepriss), sin embargo, para principios de agosto de 2022, el cogobierno de facto Morena-PAS, sufrió la primera fractura con la sustitución de García Corrales. Y luego, saldrían uno tras otro, las y los pasistas, que ocupaban cargos en la administración pública estatal. Héctor Melesio Cuén Ojeda sale del gabinete por tener presuntamente una denuncia administrativa contra la abogada y periodista Teresa Guerra quien se desempeña como titular de la secretaria de las Mujeres. Con la salida de todo lo que significaba PAS del gobierno había control del Gabinete, del Poder Legislativo y Judicial además de la Fiscalía.

Así, se perfilaba un gobierno autocrático, donde el Ejecutivo articularía los tres poderes del Estado más la conducción de los municipios más poblados que en ese momento estaban gobernados por morenistas “fundadores” no alineados al poder del gobernador, incluso, estaban en rebeldía y errando como primerizos en el ejercicio de gobierno.

Uno de ellos, fue el morenista Jesús Estrada Ferreiro, alcalde de Culiacán, amigo del presidente López Obrador y a quien, el Poder legislativo, le inicio juicio político por presuntas reformas a la ley de Aguas y lo desaforó (El Financiero, 2022) el 17 de septiembre de 2023 siendo sustituido por Juan de Dios Gámez, ahijado social y político del gobernador del Estado; el otro, fue Luis Guillermo Benítez Torres, alcalde del municipio de Mazatlán, quien fue separado del cargo y se le asignó temporalmente la titularidad de la Secretaria de Turismo, sin embargo, la Fiscalía del Estado solicitó su desafuero el 7 de febrero de 2023 por “presunto desempeño irregular de la función pública” (Noroeste, 2023) y el gobernador lo cesó (Milenio, 2023) del cargo turístico para iniciar un periplo judicial ad infinitum quedando el cargo de alcalde en manos del exdiputado Edgar González, otro ahijado político del gobernador.

Estas acciones no fueron suficientes para consolidar el proyecto autocrático, por lo que se procedió a la cooptación de alcaldes y diputados que habían sido electos bajo las siglas del PAS. Así, los alcaldes de los municipios de Cosalá (Noticias Digitales Sinaloa, 2023), Mocorito (Luz Noticias, 2023), Rosario (Noroeste, 2022), Concordia y Escuinapa (Link Sinaloa, 2023) se sumaron a las filas de Morena. Lo mismo ocurrió

con tres diputados locales que también se integraron al grupo parlamentario de Morena.

Con la incorporación de estos nuevos miembros, la fracción legislativa de Morena se fortaleció, logrando la mayoría absoluta en el Congreso del Estado. Sin detenerse ahí, buscaron sumar a los diputados del PRI, y todos, excepto uno, se integraron al llamado grupo plural o sin partido, colaborando estrechamente con Morena, especialmente en el conflicto con la UAS. De esta manera, Morena alcanzó la mayoría calificada y actúa siguiendo las directrices del Palacio de Gobierno.

Al mismo tiempo, bajo la premisa de que todos los medios de comunicación dependían de la publicidad gubernamental, se esperaba que estos se alinearan y evitaran generar controversias, apoyando al gobernador y oponiéndose a sus adversarios. De lo contrario, en su tribuna semanal, el gobernador sugería que quienes no siguieran esta directriz "pasen con el secretario de gobierno a revisar sus convenios de publicidad".

Esto provocó adhesiones en el mundo empresarial mediante el silencio ante las acciones omnicomprendivas del gobierno estatal y federal, lo que hizo que el Estado perdiera contrapesos con cada acción que respondía a un proyecto de captura institucional y un nuevo sistema de lealtades.

En el panorama político de Sinaloa, solo quedó un contrapeso: el grupo dirigente de la Universidad Autónoma de Sinaloa, vinculado políticamente al PAS. Sin embargo, como ya mencionamos, a principios de 2023 se puso en marcha una estrategia legislativa para tomar el control de esta institución sinalina, mientras que el resto de las universidades públicas, en lugar de cuestionar la constitucionalidad de la medida gubernamental, se alinearon rápidamente con las directrices del tercer piso del Palacio de Gobierno.

La Ley federal de Educación Superior era un producto legislativo del propio gobernador durante su paso como presidente de la Comisión de Educación del Senado de la República. Sin embargo, el proceso de armonización estatal añadió artículos inconstitucionales que iban en contra la autonomía universitaria y el propio gobernador, por todos los medios a su alcance, buscó que el rector Jesús Madueña Molina aceptara los términos de la iniciativa, sin embargo, este no solo la rechazó diciéndole al gobernador: "No seré yo, quien entregue la autonomía universitaria" sino, la combatió en el ámbito federal, logrando una suspensión definitiva de la reforma lo que tensó las relaciones interinstitucionales sobre, todo, cuando la UAS tomó las calles de las principales ciudades del estado desplegando una extraordinaria capacidad de movilización de decenas de miles de estudiantes, profesores, administrativos y padres de familia.

La propuesta del gobierno pretendía que el rector presentara informes al Congreso del Estado en lugar de al Consejo Universitario, que es el máximo órgano de decisión colegiada según lo establece la ley. Además, buscaba que la Universidad permitiera que la Auditoría Superior del Estado revisara los recursos federales, a pesar de que la ley estipula que esto debe hacerse a través de la Auditoría Superior de la Federación. Asimismo, la iniciativa planteaba realizar una consulta entre los universitarios que debía ser aprobada por el Consejo Universitario.

Sin embargo, la estrategia de captura de la UAS siguió adelante por la vía jurídica, alegando corrupción de los funcionarios universitarios al impedir los procesos de admisión de la auditoría estatal y denunciando compras a sobreprecio de bienes y servicios lo que llevó a que un juez local separara del cargo a Madueña Molina y a otros funcionarios universitarios de primer nivel. Se les abrieron carpetas de investigación, también, por la vía política arreció la embestida contra Héctor Melesio Cuén Ojeda, dirigente del PAS quien, para el círculo rojo del gobernador Rocha Moya, es el verdadero factótum del poder en la Universidad y la lógica del gobierno estatal era que cayendo este provocaría un efecto domino que dejaría abierta la posibilidad de captura de la institución centenaria. Así, a la mirada de los observadores más agudos de la vida pública sinaloense, la caída del último reducto de oposición social y política significaría prácticamente cerrar el proyecto autocrático iniciado en 2022 y, prácticamente, a menos de dos años de la primera separación de un funcionario pasista en el gobierno del Estado. Sin embargo, las cosas han cambiado en la UAS y los nuevos dirigentes han ganado poder y mayor legitimidad con la defensa de la Universidad lo que da márgenes de negociación propia.

En tanto, en lo general, la autocracia es más grave por las implicaciones que tiene en lo institucional, pues se define “como el término más apropiado para designar a la clase de los regímenes antidemocráticos o no democráticos por entero” y ese riesgo mayúsculo, debería llamar a los observadores a leer con lupa las acciones de este gobierno autocrático.

Y es que las mentes más lúcidas de la opinión pública sinaloense oscilan entre la conveniencia personal y, la minucia mediática del día a día, o mejor la narrativa que cada edición de la “conferencia semanal” busca producir y controlar la agenda pública. No alcanzan a ver el proceso en marcha, en lo que llaman cambio de régimen. Aquella que alimenta la narrativa justiciera que ofrecen los gobiernos de la 4T, pero, por esas creencias, obnubilan las tendencias más regresivas en términos democráticos.

Se podrá argumentar en el caso de la UAS que esta se cocina aparte por el control que ejerce el grupo político dominante, pero es imposible separarla en un

análisis más complejo donde es insuficiente la concepción binaria que domina la narrativa oficialista. La captura de la UAS es el último eslabón de un proyecto político de captura de las instituciones de educación superior públicas. Ya hubo un intento de captura de la UNAM iniciado desde el púlpito presidencial cuando a esta se le fustigó por “antidemocrática”, sin embargo, por una razón todavía no clara se detuvo el propósito y los aspirantes del morenismo al cargo de rector dieron un paso atrás en sus ambiciones de control de nuestra máxima casa de estudios.

¿Acaso no nos dicen nada sobre esto los contenidos ideológicos de los libros de texto de la educación básica que han sido cuestionados por académicos, padres de familia y organismos sociales de defensa de la educación pública? ¿O a estas alturas de final de sexenio no aporta nada el acecho que López Obrador ha sostenido constantemente en contra de los organismos autónomos? ¿O contra la Suprema Corte de Justicia de la Nación?, o ¿el sometimiento de los gobernadores priistas y la entrega de embajadas y consulados a exgobernadores para allanar el paso a Morena en los estados?

Entonces, ante este escenario de depuración de aliados, cooptaciones políticas y captura de las instituciones públicas, se dismantela a la oposición y adocena a los gestores de las instituciones del Estado. Y es que, en términos democráticos, deberían ser los contrapesos naturales de cualquier sociedad democrática los que se impongan, sin embargo, no lo son por la visión autocrática del poder. Esto plantea desafíos políticos inéditos para restablecer la gobernabilidad democrática.

Esto debería haber involucrado tanto a los medios de comunicación como a las redes sociales, junto con una amplia participación ciudadana en las elecciones. Sin embargo, no fue así. Un gobierno sin mayoría en el Congreso estatal, una nueva distribución del poder en los municipios, un Poder Judicial independiente y una transición gradual dentro de la Universidad Autónoma de Sinaloa habrían contribuido a revitalizar el entorno, desarmar a sus adversarios políticos y permitir que la universidad continúe cumpliendo sus funciones sustantivas.

Las elecciones concurrentes de la primavera de 2024 estuvieron llamadas a decidir entre autocracia y democracia, entre personalización y distribución del poder, entre rochismo-morenismo y pluripartidismo, entre narcopolítica y juego democrático y los resultados son poco estimulantes desde el punto de vista democrático. Estos dilemas poderosos que deben decidir la mayoría de los más de dos millones de ciudadanos sinaloenses con credencial para votar están en la atmosfera política y en el ánimo de segmentos de la población. Y es que, por un lado, las clientelas satisfechas con los programas asistencialistas y el desempeño del gobierno cuatroteísta y por el otro a quienes, despojados de clientelismo observan

críticamente la oferta a través de la propaganda de la “transformación”.

Se observa que no solo se están aplicando prácticas del antiguo régimen político, sino que además se han añadido elementos propios que están generando incertidumbre en sectores sociales, como los pueblos indígenas de la bahía de Topolobampo, los productores agrícolas de los valles, las madres que buscan a sus familiares desaparecidos, los desplazados forzosamente de las comunidades serranas y los defensores de los derechos humanos. Es precisamente en este conjunto social donde el gobierno de la 4T enfrentaba el mayor riesgo de un revés electoral debido a los agravios que han sufrido, siendo notable el caso de los productores agrícolas, quienes llegaron a ser vistos como la semilla de un movimiento político-electoral.

Así, observaremos cómo las grandes coaliciones han delineado las candidaturas para los cargos de representación federal y estatal, seleccionando figuras con escaso respaldo social, lo que sigue siendo un problema en las dinámicas partidistas. A nivel federal, las candidaturas en Sinaloa estarán mayormente en manos de dos figuras clave: el presidente Andrés Manuel López Obrador y Alejandro Moreno, dirigente nacional del PRI. En el ámbito estatal, los intereses varían. Rubén Rocha, por ejemplo, había decidido unilateralmente que su secretario, Enrique Inzunza Cazarez, encabezara la fórmula al Senado por la coalición "Sigamos haciendo historia". Sin embargo, fue la senadora Imelda Castro quien finalmente se impuso y lidera la fórmula. En un acuerdo de reparto de candidaturas con los dirigentes del PAN y PRD, se decidió que la diputada Paloma Sánchez encabezara la fórmula al Senado, acompañada por el panista Eduardo Ortiz, con menor impacto en las candidaturas a alcaldías y diputaciones locales.

Para frenar el avance de la autocratización en la política estatal, el principal reto consistía en movilizar a la ciudadanía para que votara masivamente y distribuyera su voto, no alineándose automáticamente con la coalición dominada por Morena, que promovía un voto uniforme, sino evaluando las distintas posturas ante la llamada "transformación" y los perfiles sociales y políticos que cada opción ofrecía. Se esperaba que esta tendencia creciera, impulsada por el descontento que el gobierno de la 4T generaba en diversos sectores sociales, especialmente debido a los excesos verbales, errores y agresiones constantes del mandatario. Este clima podía propiciar lo que en ciencia política se conoce como "voto diferenciado", es decir, un voto reflexivo y estratégico, una característica ya presente en los procesos electorales de Sinaloa durante los últimos 25 años.

Esto abriría la posibilidad de modificar la distribución del poder y reconfigurar la representación política en el Congreso de la Unión, el Congreso del Estado y los

cabildos municipales. En resumen, el resultado podría llevar a un gobierno dividido, lo cual, según el politólogo catalán Josep Colomer, es el modelo ideal para garantizar el equilibrio democrático entre mayorías y minorías. Siguiendo el argumento de Colomer, este tipo de gobierno obliga al diálogo constante y a la negociación entre las diferentes corrientes políticas que dominan el escenario.

Una recomposición de fuerzas en el Congreso estatal y los municipios permitiría restablecer los contrapesos esenciales para cualquier democracia y detener las tendencias autocráticas que están en marcha. Sin embargo, una repetición de los resultados electorales de 2021 sería negativa, ya que sentaría las bases para una mayor personalización del poder.

Además, aunque la Universidad Autónoma de Sinaloa (UAS) no buscaba convertirse en un contrapeso político, la coyuntura actual le ha asignado este rol, y ahora está obligada a asumirlo, lo que plantea nuevos desafíos. Los ataques contra la institución se intensificarán, ya que se enfrenta a una narrativa poderosa que utiliza la lucha contra la corrupción para eclipsar mediáticamente el proceso de autocratización en Sinaloa. Incluso una parte de la élite intelectual ha aceptado sin crítica o por conveniencia el relato gubernamental, sin prever que, si este proyecto se consolida, eventualmente también los alcanzará.

En definitiva, el gobierno de Rubén Rocha ha implementado con éxito un proyecto de control y manipulación de las instituciones estatales, en contraposición a los valores democráticos. El año 2024 será decisivo para consolidar o revertir este proyecto. Si la sociedad sinaloense acude a votar masivamente, es probable que restablezca los equilibrios necesarios para la convivencia democrática y, de este modo, pueda enfrentar los desafíos de la globalización, así como el riesgo que supone la incursión del crimen organizado en los procesos electorales, lo que afecta tanto la distribución del poder como la composición de la representación política.

## **Las elecciones concurrentes de 2024**

El contexto de estas elecciones estuvo definido principalmente por dos tensiones estructurales: Una extraordinaria polarización política atizada principalmente por el presidente Andrés Manuel López Obrador (AMLO) atacando indiscriminadamente a medios de comunicación, periodistas, intelectuales, empresarios, dirigentes políticos opositores y en general, a todos aquellos, que considera adversarios al movimiento político de la llamada Cuarta Transformación;<sup>1</sup> dos, la violencia criminal,

---

<sup>1</sup> En la visión del obradorismo existen tres momentos históricos transformadores: La independencia del dominio español 1810-1921; la reforma liberal de 1858-1861 y la revolución contra la dictadura de Porfirio Díaz 1910-1917.

que no cesó en todo el sexenio y en el mes de mayo rondaba en 188 mil homicidios dolosos (Animal Político; López-Dóriga, 2024); entre ellos, decenas de asesinatos de aspirantes y candidatos a cargos de elección popular.

Sin embargo, la polarización política si bien generó mucho ruido, estudios recientes sobre series históricas de comportamiento electoral arrojaban que no se manifiesta en la territorialización y representación política que es diversa y plural (Sonnleitner, 2024), incluso, ocurrió en 2018, cuando la coalición obradorista, “Juntos hacemos historia”, tuvo triunfos importantes en todo el país y, alcanzó la Presidencia de la República, 308 de los 500 diputados y 69 de los 128 senadores del Congreso de la Unión. Esa fotografía no cambió en 2024 pues, en números redondos, 36 millones de mexicanos votaron por Claudia Sheinbaum contra 23 por Xóchitl Gálvez y Jorge Álvarez (Ochoa, M., & Márquez, 2024).

La violencia de las organizaciones criminales expresada en crímenes políticos, captura regional de territorios, gobiernos, partidos y representación política en los congresos de los estados y cabildos municipales, en esta nueva lid electoral, se manifestó en forma de presión sobre los dirigentes de los partidos políticos para que postularan candidatos afines a sus intereses. O, en su caso, presionar a los candidatos registrados para cooptarlos o llamarlos a renunciar a sus aspiraciones políticas y, así, abrir paso a triunfos de sus candidatos sin contención eficaz de las instituciones del Estado.

De manera que peligrosamente el país se dirigía hacia lo que algunos observadores académicos afirman que México es un Estado fallido (Guillén, 2021) mientras, otros, se preguntan si ya es un Estado fallido (García Kobeh, A., & Mariscal, 2023). Vamos México ¿está ante una suerte de “gobierno paralelo” en regiones o estados?, como lo documenta ampliamente el periodismo o, bien, en ejercicios académicos como los realizados por *Prosperity Index* de Legatum Institute (2024) o el *Global Democracy Index* de The Economist Group (2023) que documentan el momento político.

En particular en Sinaloa este contexto estaba bajo control y la amplia mayoría de candidatos del oficialismo realizaron sus campañas sin mayores contratiempos. Y todo indicaba que este no tendría problemas para refrendar lo alcanzado en las elecciones de 2018 y 2021 y más cuando la oposición aglutinada en la coalición “Fuerza y Corazón por México” no tenía candidatos competitivos. De tal manera que las campañas fueron ejercicios irrelevantes para la mayoría de los sinaloenses y un 45 por ciento de la lista nominal decidió no asistir a las urnas. Los resultados fueron los previsibles y Morena y sus aliados obtuvieron un triunfo contundente en las elecciones federales. La fórmula de mayoría del Senado de la República fue a favor

de Imelda Castro y Enrique Inzunza y los siete distritos electorales fueron para los candidatos oficialistas. En las elecciones de diputados locales y alcaldes (Instituto Electoral del Estado de Sinaloa, 2024) fueron los siguientes en los 24 distritos locales: 18 diputados de mayoría para Morena y 6 en candidatura común con el PVEM. Una vez que se desahoguen los recursos interpuestos ante los tribunales se sabrá lo correspondiente a los 16 diputados de representación proporcional. Morena alcanzó el 35.5% de la votación emitida mientras el PT y PVEM en números redondos el 4% cada uno. En tanto, la coalición opositora alcanzó el 29 % de la votación emitida, lo que podría redituarse una bancada de 12 a 14 diputados, lo que podría significar que el oficialismo no tenga mayoría calificada. Así mismo, disminuyen los votos para Morena al pasar de 450,364 a 385,612 votos.

En cuanto a los ayuntamientos los resultados preliminares confirman los pronósticos del Sonnleiter sobre la pluralidad del votante. De los 20 ayuntamientos solo 12 de ellos fueron para Morena, tres para la candidatura común Morena-PVEM, tres para la coalición opositora y uno para el partido Movimiento Ciudadano. Los municipios más poblados quedaron en manos de Morena y sus aliados, en tanto, la oposición obtuvo triunfos en municipios rurales. Y globalmente de haber obtenido Morena 394, 837 en 2021 pasó a obtener 388,551 votos en 2024.

## Reflexión final

El triunfo electoral favorece al oficialismo, lo que permite al gobierno de Rocha Moya continuar con su proyecto autocrático. Las complicaciones podrían surgir más desde el interior del grupo gobernante federal que de la oposición. Claudia Sheinbaum es una incógnita en cuanto a educación superior, pero su formación académica podría ser clave para resolver el conflicto con la UAS. Si esto se resuelve en el próximo gobierno, la autocratización en la vida pública del estado podría quedar en pausa. De lo contrario, los sinaloenses presenciaremos no solo la autocracia estatal, sino también la que López Obrador busca implementar con la reforma para elegir por voto popular a los miembros del Poder Judicial de la Federación.

En resumen, las preguntas de investigación deben ser respondidas de manera precisa. La coalición electoral del oficialismo ha sido el fundamento del proyecto autocrático, tanto por su triunfo en la elección del gobernador como por haber asegurado la mayoría legislativa. Con ese respaldo electoral, la negociación con los líderes del Poder Judicial estatal fue prácticamente un trámite. Esta alianza institucional es el pilar del modelo autocrático en Sinaloa, que se sostiene en

incentivos para cargos políticos y administrativos, y sanciones para quienes se oponen a las directrices autocráticas, como es el caso de los funcionarios universitarios que hoy enfrentan amenazas de encarcelamiento. La UAS, sin embargo, es la única institución que ha resistido los ataques del gobierno, defendiendo su posición tanto política como legalmente con éxito hasta ahora. Su capacidad de movilización en los veinte municipios ha evitado que sus líderes sean arrestados y procesados a pesar de la presión de la fiscalía estatal. ¿Cuál es el futuro de Sinaloa? La respuesta es incierta y dependerá de las políticas que adopte el nuevo gobierno, aunque, como dijo alguna vez con tristeza el poeta y ensayista político Octavio Paz, vivimos en tiempos oscuros.

## Referencias

- Altman, D., & Pérez-Liñán, A. (2001). Assessing the quality of democracy: Freedom, competitiveness and participation in 18 Latin American countries. *Democratization*, 9(2), 85-100.
- Animal Político. (2024, junio 3). Estos son los 36 casos de candidatos asesinados en el proceso electoral 2023-2024. Animal Político. <https://www.animalpolitico.com/elecciones-2024/violencia-electoral/candidatos-asesinados-proceso-electoral-2024>
- Bobbio, N., Matteucci, N., & Pasquino, G. (1981). *Diccionario de ciencia política*. Siglo XXI Editores.
- García Kobeh, A., & Mariscal, J. (2023, diciembre 9). ¿Es México ya un Estado fallido? Nexos. <https://redaccion.nexos.com.mx/es-mexico-ya-un-estado-fallido/>
- Gironella Mora, L. (n.d.). ¿Qué es patrimonialismo? Contrapeso.info.
- Guillén, B. (2021, diciembre 1). Rossana Reguillo: “En México estamos ante un Estado fallido”. *El País*. <https://elpais.com/mexico/2021-12-01/rossana-reguillo-en-mexico-estamos-ante-un-estado-fallido.html>
- El Financiero. (2022, junio 10). Desafueran al presidente municipal de Culiacán mientras él volaba a EU. *El Financiero*. <https://www.elfinanciero.com.mx/estados/2022/06/10/desafueran-al-presidente-municipal-de-culiacan-mientras-el-volaba-a-eu/>
- Hernández N., E. (2022). La construcción de una nueva elite política en Sinaloa. En E. Casas Cárdenas & O. Díaz Jiménez (Eds.), *Elites gobernantes en el México del siglo XXI: Un estudio introductorio* (pp. xx-xx). Universidad Autónoma de Tamaulipas, Editorial Fontamara.
- Hiriart, P. (2024, marzo 7). Crimen y poder absoluto en Sinaloa. *El Financiero*. <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/pablo-hiriart/2024/03/07/crimen-y-poder-absoluto->

- en-sinaloa/
- Instituto Electoral del Estado de Sinaloa. (2024). PREP 2024: Diputaciones. <https://prep2024-sin.mx/diputaciones>
- Legatum Institute. (2024). Legatum Prosperity Index. Prosperity. <https://www.prosperity.com/>
- Lijphart, A. (1999). *Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six countries*. Yale University Press.
- Link Sinaloa. (2023, marzo 16). El PAS se queda sin alcaldes: Ediles de Concordia y Escuinapa se deslindan del Partido Sinaloense. Link Sinaloa. <https://linksinaloa.com/2023/03/16/el-pas-se-queda-sin-alcaldes-ediles-de-concordia-y-escuinapa-se-deslindan-del-partido-sinaloense/>
- López-Dóriga Digital. (2024, mayo 22). Suman 187 mil 775 homicidios dolosos en lo que va del sexenio. López-Dóriga Digital. <https://lopezdoriga.com/nacional/suman-187-mil-775-homicidios-dolosos-en-lo-que-va-del-sexenio/>
- Luz Noticias. (2023, febrero 6). Alcaldesa de Mocorito renuncia al PAS y se va a Morena con todo su equipo de trabajo. Luz Noticias. <https://www.luznoticias.mx/2023-02-06/politica/alcaldesa-de-mocorito-renuncia-al-pas-y-se-va-a-morena-con-todo-su-equipo-de-trabajo/155994>
- Milenio. (2023, febrero 7). Remueven a secretario de Turismo de Sinaloa por presunta corrupción. Milenio. <https://www.milenio.com/estados/remueven-secretario-turismo-sinaloa-presunta-corrupcion>
- Monsiváis-Carrillo, A. (2021, 26 de marzo). Autocratización. *Prontuario de la Democracia*. <https://prontuario-democracia.sociales.unam.mx/autocratizacion/>
- Morlino, L. (2009). *Democracia y democratizaciones*. Centro Investigaciones Sociológicas.
- Munck, G. L. (2024). Estados semipatrimoniales y democracias duraderas de baja calidad en América Latina. *Revista Mexicana de Sociología*, 86(spe), 53-88. <https://doi.org/10.22201/iis.01882503p.2024.1º%20ne.62573>
- Noroeste. (2023, febrero 7). Fiscalía solicita desafuero de 'El Químico' y gobernador le retira cargo. Noroeste. <https://www.noroeste.com.mx/culiacan/fiscalia-solicita-desafuero-de-el-quimico-y-gobernador-le-retira-cargo-HA3367229>
- Noroeste. (2022, marzo 14). Alcaldesas de Rosario y Cosalá se deslindan del Partido Sinaloense. Noroeste. <https://www.noroeste.com.mx/mazatlan/alcaldesas-de-rosario-y-cosala-se-deslindan-del-partido-sinaloense-LG1967782>
- Noticias Digitales Sinaloa. (2023, marzo 7). Se va Carla Corrales, alcaldesa de Cosalá del PAS... ¿se va a Morena? Noticias Digitales Sinaloa. <https://noticiasdigitalessinaloa.mx/se-va-carla-corrales-alcaldesa-de-cosala-del-pas-se-va-a-morena/>
- Ochoa, M., & Márquez, J. L. (2024, junio 9). INE presenta resultados de escrutinio de la elección presidencial. UnoTV. <https://www.unotv.com/elecciones-2024-en-mexico/elecciones-presidenciales/ine-presenta-resultados-de-escrutinio-de-la-eleccion->

presidencial/

Sartori, G. (1978). Partidos y sistema de partidos. Alianza Editorial.

The Economist Intelligence Unit. (2023). EIU's 2023 Democracy Index: Conflict and polarisation drive a new low for global democracy. The Economist Group. <https://www.economistgroup.com/group-news/economist-intelligence/eius-2023-democracy-index-conflict-and-polarisation-drive-a-new-low-for>

Waldner, D., & Lust, E. (2018). Unwelcome change: Coming to terms with democratic backsliding. *Annual Review of Political Science*, 21(1), 93-113. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-050517-114628>

# La “nueva era” de las instituciones en los Estados Unidos



## ENSAYO ACADEMICO

## ¿Hace agua el excepcionalísimo estadounidense?

**LEONARDO VIVAS PEÑALVER** [Orcid.org/0009-0001-1115-991X](https://orcid.org/0009-0001-1115-991X)

Leovivasp@gmail.com

Emerson College, USA

### Resumen

En este ensayo se analiza el surgimiento, razones, e impacto político del liderazgo de Donald Trump en Estados Unidos desde fines de la década pasada hasta la actualidad. Partiendo de la noción de excepcionalismo, la cual se ha usado y de la cual también se ha abusado ampliamente, tanto en medios académicos como en medios intelectuales estadounidenses, se explora cómo emergió el liderazgo de Trump, partiendo de varias herencias. Por una parte, la sensación de pérdida que ocasiono a la mayoría blanca su relativo desplazamiento demográfico, el cual venía debilitándose desde la era de los derechos civiles. La segunda herencia, muy unida a la primera, pero encarnada bajo las banderas del movimiento del Tea Party, el cual fue una respuesta masiva y corrosiva desde la derecha conservadora contra la presidencia y el legado de Barack Obama, el primer presidente mestizo de su historia. Luego se analiza el papel y la dinámica política que encarnó Trump como parte de la emergencia del populismo a escala mundial para finalmente examinar los factores y antecedentes de naturaleza estructural que condujeron a la erosión de la democracia en ese país. Se examina también el legado que deja Trump tanto en el plano de las instituciones públicas como en los partidos políticos, principalmente el partido republicano, así como algunos escenarios del impacto que tendría una segunda presidencia suya.

Palabras clave: Excepcionalismo; Estados Unidos; política internacional; populismo; crisis presidencial; separación de poderes.

Cómo debe citarse este artículo:

Vivas, L. (2024). ¿Hace agua el excepcionalísimo estadounidense?. *Esfera Pública Revista en Gobernanza y Sociedad*, 2 (4.1), 129-143. <http://www.esferapublica.mx>

## El espejismo de la salida de trump de la presidencia

El miércoles 20 de enero de 2021 fue un día luminoso. La investidura de Joe Biden como cuadragésimo sexto presidente de Estados Unidos pareció marcar el fin del período disfuncional de Donald Trump. La transición se produjo en medio de continuos y fuertes llamados a superar la amargura de la política polarizada, apelando a los mejores ángeles de un ego nacional maltrecho y levitando con el sonido de la poética prístina de Amanda Gorman, la joven poetisa negra. El relativo alivio que trajo ese día pudo haber dado paso a la percepción por parte de una mayoría de estadounidenses de que el país estaba volviendo a la normalidad. Incluso el siempre tan mencionado excepcionalismo estadounidense —la noción de que Estados Unidos, por razones que veremos luego, son únicos como nación— parecía retomar el vuelo perdido.

Los futuros historiadores que analicen estos momentos turbulentos probablemente se cuestionarán si el excepcionalismo estadounidense se mantuvo vigente hasta el miércoles previo a la fecha mencionada, el trágico 6 de enero, cuando una multitud de seguidores de Trump invadió violentamente el Capitolio de Estados Unidos, con la intención de impedir que el Congreso certificara los resultados de las elecciones presidenciales de 2020, en las cuales el presidente en funciones había sido derrotado. Ese día fatídico la luz en el Capitolio parpadeó de manera dramática. Puede que haya sido solo por un breve período, pero fue suficiente. Por cierto, las cosas no volvieron por completo a la normalidad, no como solían ser. Y una buena parte del globo espera todavía.

Por supuesto, no faltará el latinoamericano que, con escepticismo, sonría al pensar que ya era hora de que la arrogancia de la nación que se convirtió en prácticamente el único hegemon mundial llegara a su fin. Sin embargo, siendo realistas, hay que reconocer que los latinoamericanos están acostumbrados a las crisis, y, aunque a golpes, han aceptado que la estabilidad política a menudo parece una ficción.

En todo caso, surge la pregunta: ¿de dónde proviene este malestar que ya lleva más de una década y se ha vuelto algo común en la política de Estados Unidos? ¿Es un rasgo permanente de su sistema político actual o un fenómeno pasajero?

## Donald Trump: el líder de la nostalgia blanca

Con el debilitamiento del excepcionalismo estadounidense, se presenció uno de los esfuerzos más dañinos en tiempos recientes por deshacer la gran promesa de la democracia en ese país: su capacidad de mejorar en torno a los ideales de justicia, libertad individual, igualdad y el Estado de derecho. Lo más destacado es que, históricamente, las transiciones de poder siempre se han producido de manera pacífica. Aunque fue Alexis de Tocqueville quien popularizó la idea del excepcionalismo estadounidense durante su visita a esa nación, esta noción se arraigó más profundamente en el siglo pasado cuando Estados Unidos se consolidó como la primera potencia mundial. Según Seymour Martin Lipset, gracias a su origen revolucionario, su "religión cívica" de la democracia, su fuerte individualismo y su compromiso con la igualdad, Estados Unidos logró evitar los vaivenes del socialismo y la inestabilidad asociada a la lucha de clases, fenómenos que afectaron a otras democracias occidentales y a gran parte del mundo.

Pero de lo que no pudo librarse fue del populismo, así como tampoco pudieron hacerlo otras democracias occidentales. Por no hablar de las democracias latinoamericanas, mucho más incipientes y frágiles, que han sido más proclives al populismo porque fue precisamente en la región donde esta forma política adquirió carta de ciudadanía durante el siglo XX y donde ha aparecido, desaparecido y reaparecido cíclicamente desde entonces. Pero volvamos a los Estados Unidos.

Con el tiempo la noción de excepcionalismo que popularizara Martin Lipset se extendió para cubrir otras interpretaciones, convirtiéndose así en parte del firmamento de justificaciones históricas a las cuales apelan los Estados Unidos para darse sentido como país. Pero como suele ocurrir, mucho de lo acontecido en años recientes está arraigado en el pasado. Un elemento crucial de ese legado histórico es la mancha racial que marcó la formación de la nación desde sus inicios. Estados Unidos ha avanzado sustantivamente en la superación de las atrocidades raciales de su pasado, cuya resolución fue pospuesta primero a fines del siglo XIX y luego congelada durante décadas bajo el status quo representaron las leyes de Jim Crow.<sup>1</sup> A mediados de los años 60 del siglo pasado el movimiento por los derechos civiles rompió ese *status quo*, permitiendo un nuevo comienzo, el cual trajo como resultado que poco a poco se rehiciera la percepción que los estadounidenses tenían de sí

<sup>1</sup> Las leyes de segregación racial y privación de derechos conocidas como "Jim Crow" representaron en la práctica un sistema formal y codificado de apartheid que prevaleció en el sur de Estados Unidos durante cerca de tres cuartos de siglo y establecido un par de décadas tras la guerra civil. Tales leyes afectaban casi cualquier aspecto de la vida cotidiana, incluyendo la segregación obligatoria de escuelas, parques, bibliotecas, plumas de agua, baños públicos, autobuses, y restaurantes. Los letreros de "Solo blancos" y "De color" fueron recordatorios constantes de un orden racial establecido a sangre y fuego (PSB, 2024).

misimos, ahora compuesta por imágenes de mayor diversidad. Pero también cambió la orientación política que predominaba en la geografía del país, según la cual el Sur era predominantemente demócrata—como herencia de la Guerra Civil y la legislación de Jim Crow—mientras el Medio Oeste era republicano. Tras la firma de los decretos de los Derechos Civiles por Lyndon Johnson, el sur se volcó al partido republicano mientras el partido demócrata se afianzaba en ambas costas en tanto que el medio oeste podía variar según la elección.

A medida que el impulso del movimiento por los derechos civiles disminuía, la política tradicional solo permitió una lenta superación de las dificultades impuestas por la segregación racial. Ya fuera por las duras realidades en las áreas urbanas de Estados Unidos, donde durante décadas grandes grupos de familias negras se concentraron en barrios cercanos a los centros de las ciudades, mientras los suburbios representaban el nuevo modelo de una mayoría blanca, acomodada y dominante, o por el impactante índice de encarcelamiento de afroamericanos, durante años persistieron nuevas formas de segregación racial y social. En medio de estos cambios, la América blanca continuó dominando el panorama cultural y representando a la nación, ya que la población de origen europeo seguía siendo mayoritaria en cada censo, hasta que dejó de serlo.

Las nuevas realidades de la transición étnica que trajo el cambio de siglo fueron descritas por Samuel Huntington en su último libro *Who Are We?*, en el cual planteaba que los cambios en la composición racial que experimentaba Estados Unidos podían estar relajando la prevalencia histórica de la tradición anglosajona en el espíritu nacional. No había que olvidar, según él, que el formato institucional que había puesto en marcha la nación desde su nacimiento provenía de esa tradición (¿nueva versión del excepcionalismo?) Y que esas instituciones y formas políticas habían logrado fortaleza y estabilidad precisamente por el predominio de una idea de la nación cuyos portadores provenían de esa herencia blanca y anglosajona. Ese planteamiento, aunque basado en una interpretación histórica y social respetable, no dejaba de marchar en paralelo a ciertos sentimientos de esa parte del país que reclamaba para sí la herencia del pueblo estadounidense y sus ideales. ¿Quiénes somos?, se preguntaba Huntington. Somos lo que somos porque somos producto de esa herencia anglosajona, que echó las bases de una forma de vida basada en instituciones políticas sólidas. Y esa visión también tenía eco en el ciudadano común, probablemente de manera todavía dominante, quien pasaba a aceptar el canon anglosajón y blanco como fuente de la hechura de la nación y, un poco más allá, como su razón de ser.

Huntington argumentaba que si las circunstancias hubieran sido distintas, como si Estados Unidos hubiera sido colonizado por los ibéricos y, por ende, heredado su civilización, el país no sería más que otro Brasil. Sin embargo, las realidades históricas y demográficas son obstinadas, y parece que el autor llegó tarde a esta conclusión. Para cuando su libro se publicó, las minorías hispana y negra ya habían superado ampliamente su proporción de décadas anteriores, en gran parte debido a la masiva inmigración desde la frontera sur. Además, estudios demográficos, como los de Pérez y Hirschman, mostraban que la autoidentificación racial y cultural basada en la diversidad se fortalecía a medida que aumentaba la cantidad de inmigrantes. En resumen, la América predominantemente blanca que se había proyectado al mundo empezaba a cambiar tanto en su apariencia como en sus formas de expresión.

Cuando Barack Obama ganó las elecciones de 2008, se desató primero el desconcierto en una parte de ese vasto segmento social, el cual mutó más tarde hacia respuestas airadas en torno a distintos problemas de la vida de la nación. La desindustrialización del Medio Oeste, el aislamiento cultural de la América rural (principalmente blanca) y la crisis financiera de 2007 terminaron conformando un coctel demasiado fuerte. La nación más poderosa del planeta empezó a mostrar pies de barro. Naturalmente, el mundo acogió con regocijo este reconocimiento interno del famoso “melting pot” del cual Estados Unidos se enorgullecía, al menos de la boca hacia afuera. Pero, como también suele ocurrir, la procesión iba por dentro.

El principal fenómeno político de aquellos años, por cierto, no terminó siendo el brillante liderazgo de un jefe de estado afroamericano (o mestizo, que a los efectos internos de ese país es casi lo mismo), lo cual parecía lógico en tanto que emergía de una sociedad diversa. Fue algo más subterráneo. Fue la emergencia del *Tea Party*, el movimiento masivo de derecha nostálgica que se planteó revocar, si no con palabras directas, al menos con sus símbolos e insinuaciones, el *aggiornamento* reciente de la política estadounidense a sus nuevas realidades sociales y raciales. Sin admitirlo abiertamente, el *Tea Party* encarnó la repulsión de la América blanca ante un país que, según ellos, estaba perdiendo su herencia, similar a lo que Huntington temía. Lo que comenzó como una rebelión en los márgenes del Partido Republicano, poco a poco se transformó en el núcleo de sus ideas. Estas no solo defendían un gobierno limitado y la reducción del papel del gobierno federal, junto con la habitual disminución de impuestos, sino que ahora también atacaban de manera agresiva los derechos de las minorías raciales y de género, que se habían fortalecido en todo el país durante las últimas dos o tres décadas.

No es de extrañar que la afirmación de los defensores de la teoría conspirativa sobre el nacimiento de Obama—promovida principalmente por el propio Trump—haya tenido un fuerte eco en esa porción de Estados Unidos que Hillary Clinton en su momento caracterizó despectivamente como un “cesto de deplorables”. Esa expresión infeliz no dejaba de mostrar el escaso reconocimiento de la élite dominante en el partido demócrata de lo que ocurría en la América profunda. Poco tiempo después Trump haría su entrada a la Casa Blanca con su “Devuélvannos la América blanca”—el verdadero subtexto de “*Make America Great Again*”. El resto es historia.

### **Trump, polarización y populismo**

El politólogo francés Pierre Rosanvallon ha sostenido que el siglo XXI es el siglo del populismo. Hubo precedentes del populismo actual tanto en Europa como en Estados Unidos, y especialmente en América Latina en el siglo XX, pero la erosión reciente de la democracia liberal en todo el mundo le ha abierto la puerta al surgimiento de una nueva clase de populismo. Es claro que en el mundo actual pareciera estar operando un contragolpe de regímenes autoritarios contra la Tercera Ola de la Democratización que se inició con fuerza en varias partes del globo a partir de los años 70 del siglo pasado, cuyas mejores descripciones ha realizado el consorcio internacional Varieties of Democracy. Y ha sido en ese clivaje que comenzó a expresarse con fuerza en la segunda década de este siglo y a fortalecerse en esta tercera década donde el populismo ha encontrado una horma societal adecuada para florecer. Principalmente, porque como han señalado adecuadamente Lührmann, A., & Lindberg, el autoritarismo que hoy predomina a escala mundial es distinto al del siglo XX, depende menos de los golpes militares y de las revoluciones y utiliza más los mecanismos de la democracia electoral para erosionar y controlar los pilares del poder político. Y el populismo realiza su ejercicio de gobernanza en la cuerda floja entre el autoritarismo y la democracia liberal.

El populismo se traduce en el cuerpo político por medio de expresiones alternativas de las masas descontentas en torno a líderes carismáticos que rechazan el *status quo*, que buscan una conexión directa con sus seguidores (hoy principalmente a través de las redes sociales) y que asaltan el mundo de la política y sus élites con su retórica de odio. En Europa una de las primeras muestras ocurrió en el Reino Unido en lo que coloquialmente se conoce como *Brexit*, que fue el rechazo de los ciudadanos de esa vieja nación a su pertenencia a la Unión Europea. Aunque el Reino Unido siempre tuvo prevenciones con la marea europeizante que se desató a

fines del siglo pasado y comienzos de este—no en balde mantuvo su propia moneda, la libra esterlina, para garantizar la autonomía de su política monetaria—siempre contribuyó con la visión de largo plazo de una Europa grande y unida. Pero bastó el llamado de un político marginal como Nigel Farage, alimentado por los temores a la invasión de otras etnias—como los árabes provenientes de la diáspora siria—o simplemente la desazón por compartir los beneficios del estado de bienestar con europeos más pobres, para que el llamado a un referendo concluyera con una votación mayoritaria para abandonar la Unión Europea.

Por su parte, las dificultades de la transición a la democracia de algunas naciones del este europeo, como Hungría y Polonia, también contribuyeron a que en estos países surgieran rechazos tanto a la “invasión musulmana” como a la presunta debilidad de la separación de poderes. Su consecuencia principal ha sido el hipernacionalismo—el cual también ha infectado países como Italia, Austria y Francia—y en ocasiones una suerte de fascinación por el hombre fuerte a imagen y semejanza de Vladimir Putin, el principal símbolo de una vuelta al autoritarismo abierto bajo el señuelo de elecciones que siempre terminan siendo amañadas.

Pero claro, en el universo populista la reina de la baraja siempre la ha tenido América Latina. Incluso sin remontarnos al siglo XX en su totalidad, cuya época de oro populista vio emerger líderes como Perón, Velasco Ibarra y Getulio Vargas, en las postrimerías de ese siglo volvió a renacer de sus cenizas, y tal como ha recordado Kurt Weyland, ahora con nuevos ropajes como haber dejado de ser un fenómeno asociado de manera exclusiva con el lenguaje y las acciones de izquierda, para dar paso a versiones antipódicas como Fujimori en Perú y Hugo Chávez en Venezuela, pasando por versiones intermedias como Menem en Argentina y Rafael Correa en Ecuador, que adelantaron versiones pasadas por agua de los dos primeros. Y no es descabellado avanzar la hipótesis de que las formas más refinadas del avance autoritario de la mano del populismo no siguieron el curso clásico Norte-Sur sino al contrario, del Sur al Norte. Estas nuevas maneras de erosionar las normas democráticas de convivencia y avanzar hacia el control de la sociedad por medio del hiperpresidencialismo cobraron preeminencia principalmente con Hugo Chávez en Venezuela, quien surfeó las olas de los altos precios del petróleo a pocos años de su elección para lanzar una ofensiva de su modelo político en todo el continente. Algunas de ellas fueron pulidas y mejoradas por Vladimir Putin en Rusia y enarboladas por otros líderes populistas en otras latitudes.

Con Donald Trump, Estados Unidos no solo ha demostrado ser susceptible a ciertos componentes del populismo del siglo XXI, sino que lo ha experimentado en una escala dramática. Trump ciertamente se inspiró y se aprovechó de los avances

de la ola creada por el *Tea Party*, pero su revuelta populista solo fue posible gracias a una segunda tendencia más reciente que también forma parte del recetario populista: la polarización extrema. Junto con el estallido de emociones políticas y la personalización excesiva de la política en torno a la personalidad del líder y el abuso de su uso, la polarización, es el principal instrumento del populismo, que convierte a los adversarios internos en enemigos irreconciliables. Mientras Hugo Chávez y algunos de sus seguidores en América Latina llamaban a la lucha del pueblo contra la oligarquía, en Estados Unidos, el llamado fue a enfrentar al pueblo llano contra el “estado profundo” o el “pantano” que representa Washington como sede de los poderes federales.

La polarización y la retórica descarnada no son ajenas a la vida política estadounidense, las cuales han estado presentes en distintas circunstancias, como fue el caso poco antes de la Guerra Civil o en la época del macartismo, a fines de los años 50 del siglo pasado. Irónicamente, la llegada de esta nueva clase de polarización en la política estadounidense puede haber sido hasta cierto punto el resultado del colapso del comunismo. Como sugirió el cineasta Ken Burns en una entrevista por TV realizada en 2023, mientras el comunismo se encaminaba hacia el basurero de la historia, Estados Unidos perdía al enemigo común que había unido al país, y que había fortalecido su visión como nación excepcional, cuna de la libertad y potencia dominante del siglo XX.<sup>2</sup> En un interesante giro de la historia, después de la caída del Muro de Berlín, la noción del enemigo en política acuñada por Carl Schmitt, volvió por los fueros para atormentar a tirios y troyanos justo cuando se pensaba que el mundo estaba listo para un futuro desenfrenado de democracia y libertad.

El “enemigo” pasó de ser externo a ser interno, empujando a Estados Unidos a una era política tumultuosa. Con las presuntas 30.000 mentiras derramadas sobre Estados Unidos en sus cuatro años de mandato y a lomos de la herencia dejada por el Tea Party como resultado de su paso por la escena política, Trump más que nadie ha contribuido a crear la áspera división entre republicanos y demócratas y, más recientemente, de los republicanos entre sí. Cualquiera que haya visto el debate en la Cámara de Representantes en torno al segundo juicio político realizado por el Congreso contra Donald Trump sin duda pudo percibir no solo el abismo entre demócratas y republicanos, sino también el rencor, llevado a la más alta potencia tras las elecciones. De hecho, la cadena de argumentos puestos sobre la mesa por Trump sobre la elección que le habrían robado en el año 2020, se ha convertido en uno de los clivajes políticos que continúan acechando la normalidad electoral hasta la fecha.

<sup>2</sup> Alrededor del minuto 10 en la siguiente entrevista: <https://www.c-span.org/video/?527600-5/filmmaker-ken-burns-democracy-united-states>

## Más allá y más acá de las ideas puras

Hay que decir que este virus que parece haberse apoderado principalmente del alma del partido republicano no es meramente un asunto de su visión sobre la sociedad o de la emergencia de un líder populista, sino que refleja algunas realidades más estructurales. Es lo que plantean Steve Levitsky y Daniel Ziblatt en uno de sus libros más recientes. Se ha afirmado hasta la saciedad que uno de los aspectos de la constitución estadounidense que opera como fuente principal de la estabilidad de su sistema democrático es la separación de poderes. Ahora bien, como señalan los autores, muchos otros países han diseñado constituciones basadas en la carta magna de esa nación (Filipinas y varios países latinoamericanos, Argentina entre otros) y han estado plagados de inestabilidad, de modo que algún otro secreto debe estar operando.

Ningún secreto. Según Levitsky y Ziblatt, aparte de que los distintos poderes están diseñados para actuar como contrapesos, para que esto ocurra, Estados Unidos históricamente ha erigido vallas de contención que buscan evitar los abusos de un poder sobre otro. Estas vallas, que operan como reglas no necesariamente formales, han sido una de las garantías fundamentales para que la separación de poderes en ese país opere de manera efectiva y se mantengan el equilibrio y la relativa normalidad política. Entre ellas se cuentan la disposición que por casi un siglo tuvieron los senadores de ese país de no bloquear la facultad del presidente de nominar los miembros de la Corte Suprema de Justicia, que como se sabe, son ratificados por el Senado. Esta facultad le fue negada al presidente Obama tras el bloqueo en febrero de 2016 de un candidato para llenar una baja reciente en la Corte. Ese bloqueo fue encabezado nada más y nada menos que por el senador Mitch McConnell, por el estado de Kentucky y líder de la mayoría republicana en ese entonces. Otro ejemplo ha sido el uso de infinitos discursos dilatorios u obstruccionistas para evitar que se aprueben piezas legislativas (el famoso *filibuster*). Esta práctica que, al igual que la anterior, se había evitado por largo tiempo, fue retomada en años recientes, conduciendo a bloqueos legislativos importantes.

Igualmente, el clima de confrontación e hiperpolarización que ha cobrado cuerpo en la vida política de EE. UU. ha contaminado los modos habituales de operar de los cuerpos legislativos, rompiendo incluso algunas reglas y dificultando la preparación conjunta (“crossing the aisle”) por parte de diputados o senadores de ambos partidos de piezas legislativas que puedan subsanar algún problema específico que afecte a millones de ciudadanos. Un ejemplo reciente es la ampliación del techo de la deuda, acción que no depende de la presidencia sino

del Congreso. Tanto durante el período de Obama como más recientemente, bajo la administración Biden, ha habido intentos por torpedear su aprobación. En el primer caso, al demorarse por varias semanas la aprobación por parte de la cámara baja, por primera vez en su historia Estados Unidos vio disminuida su calificación de riesgo por las agencias respectivas.

Este año 2024 también se vio frustrado un amplio acuerdo sobre inmigración, negociado entre ambos partidos en el Senado tras los intensos esfuerzos de algunos de sus principales líderes, y que contaba con el respaldo del presidente Biden. Desde su residencia en Florida, el expresidente Trump presionó a los republicanos que controlan la Cámara Baja y a los senadores de su partido para que rechazaran la propuesta. Trump argumentó abiertamente que aprobar dicho acuerdo sería un triunfo para el presidente Biden, algo inaceptable en un año electoral.

Lo cierto es que el siglo XXI ha visto emerger una larga lista de líderes que, bien desde la oposición o luego en el gobierno, han mostrado una clara voluntad de erosionar las bases del funcionamiento democrático. Levitsky y Ziblatt listan cuatro indicadores de conducta autoritaria que se hacen presentes en la práctica política de esos líderes. No todos ellos las asumen a cabalidad, pero de acuerdo su criterio, Trump los ha cumplido con creces. Ellas son: a) un claro rechazo de las reglas de juego de la democracia; b) negación de la legitimidad de sus adversarios políticos; c) tolerancia o promoción de la violencia; y d) disposición a coartar las libertades civiles de sus opositores, incluyendo a los medios de comunicación. El grado de sujeción a estas prácticas varía de un líder a otro y, dependiendo de quien se trate, la intensidad de su uso ha sido peor que la de sus pares.

Esta caracterización coincide con otras visiones sobre las transiciones de un tipo de régimen a otro, tal como lo han planteado Mainwaring y Pérez Liñán para América Latina. Una versión muy sumaria de sus argumentos es que la transición de las dictaduras a la democracia en esa región fue posible, amén de circunstancias históricas particulares (como la declinación de la Guerra Fría y el fracaso de los movimientos guerrilleros, con el consecuente cambio de la política de EE. UU. hacia la región) por la mutación en la postura de los principales actores políticos—tanto de izquierda como de derecha—hacia una mayor aceptación de las reglas democráticas por encima de sus inclinaciones ideológicas. En el caso que nos ocupa, no solo ha incurrido Trump con frecuencia y con gran dedicación en las cuatro categorías señaladas más arriba, sino que también ha negado cualquier preferencia por las reglas democráticas en favor de su postura política particular. Como se ha señalado hasta el cansancio el eje de su estrategia—y de su popularidad—ha sido negar que perdió las elecciones presidenciales de 2020, postura que mantiene hasta

el presente. Incluso después de la convención republicana de julio de 2024, tras aceptar por tercera vez la candidatura presidencial, Trump continuó afirmando que le habían robado las elecciones pasadas. Además, criticó duramente al gobernador republicano de Georgia por negarse a alterar los resultados de las elecciones presidenciales de 2020 en ese estado.<sup>3</sup>

### **Cuesta abajo en la rodada...**

El ambiente corrosivo del discurso y la acción política, al cual Donald Trump ha contribuido decisivamente también ha impactado el funcionamiento de los partidos y el sistema judicial, los cuales se han resentido, pasando a funcionar como caja de resonancia de la prédica autoritaria del expresidente. Los segundos perdiendo su neutralidad y en ocasiones funcionando como receptáculo de posturas políticas abiertamente partisanas. Los primeros, pero en particular el Partido Republicano, al ir perdiendo su poder articulador de grupos sociales diversos y expresar sectores minoritarios pero muy homogéneos, como la población blanca sin educación universitaria y los cristianos evangélicos.

En su primer intento de llegar a la Casa Blanca en 2016, Trump logró desplazar con relativa facilidad tanto a los moderados como a los conservadores dentro del partido. Sin embargo, fue tras su derrota en la reelección de 2020 cuando su control sobre el partido se intensificó. Primero, al tratar de revertir el resultado electoral mediante acciones judiciales en varios estados y al fomentar la llamada "insurrección" contra el Capitolio. Tras la conmoción nacional al ver en directo por televisión cómo una turba atacaba el Capitolio, inicialmente hubo una condena generalizada contra esa ruptura de los medios pacíficos para la transición de poder entre partidos. Sin embargo, a medida que la situación se normalizaba y la presidencia de Joe Biden avanzaba, Trump continuó promoviendo la idea de que le habían robado las elecciones, ganando seguidores de forma gradual y consolidando su control sobre el partido.

Posteriormente, desde su posición de líder casi único y gran elector castigó rudamente a quienes se le opusieran internamente e impuso sus candidatos a troche y moche. Logró desalojar, por ejemplo, de su puesto como representante a la cámara baja a Liz Cheney por el estado de Wyoming e hija de Dick Cheney, quien fuera vicepresidente bajo George W. Bush e impulsor de la invasión a Irak.

<sup>3</sup> En el estado de Georgia se escenificó probablemente la presión más explícita por parte de Trump y su equipo por voltear los resultados. Al parecer Trump llamó por teléfono al Secretario de Gobierno (del partido republicano) y lo conminó "a conseguir X número de votos" correspondientes a la diferencia que lo daba por perdido. El funcionario se negó e hizo pública una grabación de la conversación. En la actualidad cursa un juicio—temporalmente suspendido—contra Trump por esos hechos de parte de una fiscal de ese estado.

La razón del encono de Trump contra Liz Cheney, quien además era Presidente de la Conferencia Republicana (tercera posición en la jerarquía de ese partido en la Cámara de Representantes) y de línea fuertemente conservadora, se debió a que se desempeñó como Vicepresidente de la Comisión de la Cámara de Representantes que llevó adelante el segundo juicio político contra él. De igual manera, en las elecciones legislativas intermedias de 2020 Trump impuso un gran número de sus adeptos, lo que trajo como consecuencia una reducción sustancial de la mayoría potencial por la selección de numerosos candidatos que perdieron. Esa reducción del tamaño de su mayoría ha puesto en aprietos a los subsiguientes presidentes de la cámara baja (los Speakers) para realizar el proceso legislativo. Paradójicamente, la razón de estas dificultades no reside tanto en la fortaleza de sus adversarios, los demócratas (los cuales, sin embargo, han actuado con gran cohesión y disciplina) sino de las luchas intestinas al interior de la mayoría republicana entre seguidores de Trump y una relativa mayoría de moderados y conservadores que son prácticamente rehenes de la minoría MAGA.

A medida que Trump se apoderaba del partido y nombraba sus seguidores en cargos tanto internos como institucionales, como fue el caso de la presidencia de la Cámara de Representantes en dos ocasiones, el partido fue pareciéndose cada vez más a una secta adoradora del máximo líder. Y esa nueva marca de fábrica ha sido popularizada por la presencia de algunos legisladores (Marjorie Taylor Greene, Lauren Boebert y Matt Gaetz, representantes al Congreso por Georgia, Colorado y Florida respectivamente), los cuales, aparte de su procacidad y escaso conocimiento de las prácticas legislativas, poco tienen que ofrecer a la tradición política republicana como no sea su devoción por el máximo líder, Donald Trump. Resulta interesante que, siendo la política estadounidense tan susceptible a los escándalos de sus líderes, en el caso de estos tres, que han protagonizado un escándalo tras otro,<sup>4</sup> no ha habido ningún intento de parte de las autoridades por denunciarlos o desplazarlos. No obstante, cuando el primer speaker republicano del periodo, Kevin McCarthy fue desplazado por sus propios partidarios por haber llegado a un arreglo con la Casa Blanca sobre el techo de la deuda, corrió el rumor de que quien había encabezado su defenestración había sido Gaetz, por haberse negado el primero a cerrar el caso bajo examen en la comisión de ética de su presunta relación con una menor. En todo caso, como resultado de las disputas internas el saldo de piezas legislativas traídas a la cámara y aprobadas es de los más bajos en su historia.

<sup>4</sup> Como han sido la acusación de haber estado con una menor, en el caso de Gaetz, el escándalo de Boebert fumando algún tipo de droga y manoseándose en un evento público con su novio de turno y el continuo lenguaje procaz en la cámara por parte de Taylor Greene

Tal ha sido el control de Trump sobre la base del partido republicano, los llamados *MAGA followers*, que durante las primarias para escoger el candidato republicano, los contendores de Trump parecían tener solo dos opciones: o atacarlo frontalmente, en la esperanza de recomponer las mayorías del pasado en el partido, o seguirle sus pasos (e incluso exagerarlos) para posicionarse como fieles representantes del trumpismo. Como era de esperar, ninguna de ambas estrategias funcionó y Trump se hizo fácilmente de la candidatura presidencial, llenando la comisión para la preparación de la convención y para el desarrollo de la campaña con sus incondicionales, incluyendo a una sobrina suya.

### ***¿Quo vadis, América?***

Claramente, las predicciones sobre el fin de la era Trump tras su derrota electoral de 2020 no se cumplieron. Al contrario, varios de los rasgos políticos que la han definido se han intensificado. Hemos visto cómo han afectado el funcionamiento de las principales instituciones políticas de Estados Unidos, especialmente el Congreso, en particular la Cámara Baja, que ha mostrado signos de decadencia. El Partido Republicano, tanto a nivel federal como en varios estados bajo su control, ha sufrido un declive, transformándose en una especie de secta centrada en Trump y sus intereses políticos y financieros. Está claro que para vislumbrar el futuro habrá que esperar hasta noviembre de 2024, cuando el magnate, convertido en candidato permanente, se enfrente nuevamente en unas elecciones que, al momento de escribir esta nota, parecen muy reñidas. Si gana, las consecuencias, tanto internas como externas, son impredecibles.

En relación con la nueva realidad internacional, no es claro cómo se reorganizarán las principales claves de la geopolítica mundial. Por lo pronto, se producirá un debilitamiento de la OTAN, que ha sido un predicamento constante de Trump, so pretexto que los países europeos no cotizan suficientemente para su equipamiento y funcionamiento. Y en relación con la guerra de Ucrania, probablemente aumenten las probabilidades de un triunfo ruso y negociaciones que culminen con una partición del país. Aunque la obsesión de Trump siempre ha sido China, es probable que sus acciones se limiten a un aumento tarifario general, pero la presión internacional de defensa en la eventualidad de una invasión a Taiwan seguramente se mantendrán. En cuanto a la guerra Israel-Hamas, una nueva administración Trump muy probablemente le dará carta blanca a Benjamín Netanyahu, lo que muy probablemente prolongue el conflicto. La política hacia América Latina, y en particular sobre la crisis en Venezuela, es bastante incierta.

En el ámbito interno, es difícil anticipar el impacto que su llegada a la Casa Blanca tendría en las libertades civiles, pero es probable que se incrementen los obstáculos para ejercer el derecho al voto, especialmente en algunos estados donde ha resonado el discurso del fraude. Se argumenta que facilitar el voto para todos podría permitir que voten personas que no deberían, como los inmigrantes. Tras la derrota electoral de Trump el principal bastión de defensa de los derechos ciudadanos y el rechazo del extremismo que encarna han sido los juzgados estatales y las cortes federales. Un número que sobrepasa la centena de personas han sido juzgadas por su participación en la rebelión de enero de 2021, con penas variables según su grado de participación. Como se sabe, Trump y algunos de sus aliados más cercanos también han sido llevados a juicio por lo acontecido, bien sea por el intento de revertir los resultados en el estado de Georgia o por la llamada insurrección propiamente tal.

No obstante, una mayor colusión entre el poder ejecutivo y una Corte Suprema que claramente ha girado hacia la derecha, junto con el posible control de una o ambas cámaras del Congreso, podría resultar en la reversión de políticas sociales clave o de leyes que respaldan ciertos derechos, como el derecho al aborto. De hecho, la mayoría conservadora en la Corte ya ha revocado logros significativos de las minorías y como el de las mujeres que se consideraban derechos consolidados. Además, dada la naturaleza del expresidente, no se descarta que el Departamento de Justicia persiga a políticos o funcionarios involucrados en los intentos de encarcelarlo.

En cambio, una derrota del expresidente Trump puede significar, no una pulverización rápida de su movimiento al interno del Partido Republicano, sino más bien una lenta extinción. Su avanzada edad dificultaría ejercer su liderazgo con la fortaleza y la convicción de antes, y no puede descartarse un movimiento del péndulo hacia el centro social y político que encarna el Partido Demócrata y las políticas sociales y en defensa de las minorías, que apoya en la actualidad.

## Referencias

- C-SPAN. (2023, abril 24). Filmmaker Ken Burns and others on democracy in the United States. Part of The Librarian of Congress and Others Discuss Democracy. <https://www.c-span.org/video/?527600-5/filmmaker-ken-burns-democracy-united-states>
- Huntington, S. P. (2005). Who are we? The challenges to America's national identity. Simon & Schuster.

- Levitsky, S., & Ziblatt, D. (2018). *How democracies die*. Broadway Books.
- Lipset, S. M. (1996). *American exceptionalism: A double-edged sword*. Norton.
- Lührmann, A., & Lindberg, S. I. (2019). A third wave of autocratization is here: What is new about it? *Democratization*, 26(7), 1095-1113. <https://doi.org/10.1080/13510347.2019.1582029>
- Perez, A. D., & Hirschman, C. (2009, marzo). The changing racial and ethnic composition of the US population: Emerging American identities. *Population and Development Review*. [http://onlinelibrary.wiley.com/journal/10.1111/\(ISSN\)1728-4457](http://onlinelibrary.wiley.com/journal/10.1111/(ISSN)1728-4457)
- Pérez-Liñán, A., & Mainwaring, S. (2015). La supervivencia de la democracia en América Latina (1945-2005). *América Latina Hoy*, 68, 139-168. <https://doi.org/10.14201/alh201468139168>
- PBS. (2024). Jim Crow laws. *American Experience*. <https://www.pbs.org/wgbh/americanexperience/features/freedom-riders-jim-crow-laws/>
- Rosanvallón, P. (2020). *El siglo del populismo*. Manantial.
- Weyland, K. (2001). Clarifying a contested concept: Populism in the study of Latin American politics. *Comparative Politics*, 34(1), 1-22.

## **Acerca de los autores**

### **Maria Isabel Puerta Riera**

Licenciada en Ciencia Política con Maestría en Administración Pública. Doctora en Ciencias Sociales. Profesora en el Valencia College, Miami, Estados Unidos. Miembro de la Red Internacional de Politólogas. Correo electrónico: mpuertariera@valenciacollege.edu. Orcid.org/0000-0002-8967-2748

### **José Fernández Santillán**

Doctor en Historia de las Ideas Políticas (Universidad de Turín, Italia, 1983); Doctor en Ciencia Política, Facultad de Ciencias Políticas, UNAM, 1990. Profesor-investigador de El Colegio de Jalisco. SNI 3. Discípulo y traductor de Norberto Bobbio. Profesor Visitante de la Universidad de Harvard (2010), Profesor visitante de la Universidad de Georgetown (2013). Correo electrónico: santillan.florencio@gmail.com. Orcid.org/0000-0002-8450-6919.

### **Javier Hurtado González**

Profesor-investigador de El Colegio de Jalisco y miembro del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores con la distinción Nivel III. Correo: docjhurtado@hotmail.com. Orcid.org/0000-0001-6723-757X

### **Freddy Mariñez Navarro**

Profesor-Investigador de El Colegio de Jalisco. Ph.D en Sociología Política, Universidad Laval, Canadá. Profesor Visitante de la Government School of Harvard University y de la Georgetown University. Correo electrónico: freddy.marinez@elcolegiodejalisco.edu.mx. Orcid.org/0000-0001-7217-6249

**Gerardo Aguilar Villegas**

Maestro en Políticas Pública por El Colegio de Jalisco. Correo: gerardo.aguilar@elcolegiodejalisco.edu.mx. Orcid.org/0000-0003-4333-2286.

**Ernesto Hernández Norzagaray**

Dr. en Ciencia Política y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid. Profesor Investigador de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Sinaloa. Correo: jehernandezn@hotmail.com. Orcid.org/0000-0001-5636-8398. Agradezco los valiosos comentarios del doctorando Reyna Valdez Castro.

**Leonardo Vivas Peñalver**

Sociólogo con Maestría en Estudios del Desarrollo de la Universidad de Sussex, Inglaterra y doctorado en Desarrollo Internacional de la Universidad de Nanterre, París, Francia. Ha sido profesor en Northeastern University, U.Mass-Lowell y más recientemente Emerson College. Durante 5 años coordinó la Iniciativa Latinoamericana en el Centro Carr de Derechos Humanos afiliado a la Escuela Kennedy de Harvard. Correo: Leovivasp@gmail.com. Orcid.org/0009-0001-1115-991X