

Retos y riesgos para la democracia en México

La solidez de las instituciones democráticas mexicanas está a prueba.

Reporte sobre el encuentro de políticos, académicos y analistas del 16 de noviembre de 2021

Elaborado por Alejandro García Magos

Publicado el 20 de enero de 2022



Mexico
Institute

Retos y riesgos para la democracia en México

La solidez de las instituciones democráticas mexicanas está a prueba.

Reporte elaborado por Alejandro García Magos | Publicado el 20 de enero de 2022

El pasado 16 de noviembre de 2021, el Mexico Institute del Woodrow Wilson Center organizó en la ciudad de Washington D.C. un encuentro al que asistieron políticos, académicos y analistas para discutir el estado que guarda la democracia en México. El objetivo del encuentro fue conversar sobre las oportunidades y desafíos que enfrenta hoy la democracia mexicana con base en un análisis sobre sus instituciones, procesos y actores.

La conversación se rigió por un principio de construcción colectiva de conocimiento que, sin demérito de las diferencias de opinión entre los participantes, permitió delinear reflexiones, valoraciones y propuestas para fortalecer la convivencia democrática en el país a partir de las expresiones que a título personal se manifestaron. El apéndice proporciona una lista de integrantes y sus afiliaciones.

En el encuentro se contrastaron ideas desde la pluralidad, manteniendo un tono constructivo y equilibrado en todo momento con la perspectiva del fortalecimiento de la democracia mexicana. Como producto del encuentro, el Mexico Institute elaboró este breve reporte informativo que detalla seis ámbitos que generaron discusión entre los presentes, y que conciernen a instituciones y procesos clave para la vida democrática del país. A continuación se presentan:

1. Instituto Nacional Electoral (INE): ¿reforma necesaria o autonomía en riesgo?

Un primer tema que se trató y que generó discusión entre los participantes al encuentro fue la conveniencia o no de llevar a cabo una reforma electoral en estos momentos. En varias ocasiones, el presidente Andrés Manuel López Obrador (AMLO) ha anunciado que en los siguientes meses enviará al Congreso una propuesta de reforma en esta materia. Un aspecto polémico de su propuesta es que incluye la renovación total o parcial del Consejo General del INE. Cabe recordar que este Consejo fue ganando autonomía respecto al poder ejecutivo a través de subsecuentes reformas electorales en los años 1986, 1989–1990, 1993 y 1994, logrando su total autonomía con la llamada “reforma definitiva” de 1996.

Las opiniones de los participantes sobre la conveniencia de una reforma electoral en estos momentos fueron divergentes.

Por un lado se señaló que la renovación del Consejo General no necesariamente conllevaría la pérdida de autonomía del INE, tratándose más bien de una circulación de consejeros con el objeto de renovar su dirección. Se intentaría así garantizar la imparcialidad del instituto y acrecentar la confianza ciudadana en sus autoridades electorales. Al respecto se mencionó que si bien la confianza en el INE ha ido creciendo en los últimos años hasta llegar a 61% antes de las pasadas elecciones, también es cierto que hay un sector importante de mexicanos que tiene poca o nada de confianza en el instituto.¹ La renovación de su Consejo General sería en este sentido un intento por corregir esta situación. Como lo expuso uno de los participantes a favor de la reforma: “No queremos la desaparición del INE, pero sí su renovación”.

Otros participantes, sin embargo, cuestionaron la factibilidad de renovar el Consejo General del INE sin menoscabar su autonomía. En efecto, la reforma tiene la particularidad de ser impulsada desde el gobierno y no desde la oposición. Cabe señalar que las reformas electorales de los ochentas y noventas antes referidas fueron concesiones del gobierno a la oposición, misma que con los años fue haciéndose fuerte al punto de quitarle al gobierno el control de la organización de las elecciones para dárselo a un organismo autónomo. Desde esta perspectiva es preocupante que sea el propio gobierno el que quiera cambiar las reglas del juego democrático. Como lo expresó uno de los participantes: “la renovación del Consejo en estos momentos eliminaría en los hechos la autonomía del INE con respecto al poder ejecutivo encabezado por AMLO [...] No tenemos garantías por parte de MORENA para ir a una reforma electoral. No es este el momento”.

2. Revocación de mandato: ¿democracia directa o manipulación gobiernista?

Tampoco hubo consenso entre los participantes a la reunión sobre la utilidad de la consulta de revocación de mandato impulsada por el presidente. En principio programada para abril de 2022, la consulta es de acuerdo con el INE “un instrumento de participación solicitado por la ciudadanía para determinar la conclusión anticipada en el desempeño de la persona titular de la

¹ R. (2021, May 26). Crece la confianza en el INE a pocos días de la elección. El Financiero. <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2021/05/26/crece-la-confianza-en-el-ine-a-pocos-dias-de-la-eleccion-2/>

Presidencia de la República, a partir de la pérdida de la confianza”.² El oficialismo, sin embargo, se refiere a la consulta como un proceso de “ratificación” y no de revocación. Ello es inexacto como se desprende de la pregunta que aparecerá en la boleta y que fue aprobada por el Consejo General del INE el pasado 29 de octubre: “¿Estás de acuerdo en que a Andrés Manuel López Obrador, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, se le revoque el mandato por pérdida de la confianza o siga en la Presidencia de la República hasta que termine su periodo?”.

Algunos asistentes al encuentro se manifestaron a favor de organizar la consulta, señalando que se trata de “un novedoso ejercicio de democracia participativa, y una forma de evaluar y acotar el poder presidencial”. Lo que es más, este grupo también opina que la consulta es además un acierto político de AMLO pues “le devuelve la iniciativa al presidente, le mantiene en el centro de la política, y le otorga el control de la narrativa”. Estos mismos asistentes, sin embargo, admitieron que “la participación electoral no llegará al 40 por ciento necesario para hacerlo vinculante como lo establece la ley”. La consulta sería pues un mero ejercicio de participación política sin ningún tipo de consecuencias legales.

En términos similares, los asistentes al encuentro que se manifestaron en contra de la consulta señalaron que se trata de una maniobra más de AMLO para mantener “una candidatura permanente y movilizar a sus bases de cara a las elecciones locales de 2022 y las presidenciales de 2024”. En opinión de estos asistentes, la consulta sería en realidad un banderazo de salida a la maquinaria electoral de MORENA basada en una tergiversación lingüística y legal. En efecto, la Ley Federal de Revocación de Mandato aprobada en agosto de 2021 tenía como objetivo darle una herramienta a aquellos ciudadanos que se sintieran agraviados por un gobernante, no darle a un gobernante la oportunidad de movilizar electoralmente a sus seguidores.

En el encuentro quedó claro también que es probable que la consulta no se lleve cabo del todo, hecho que a la fecha de publicación sigue sin definir. Aunque MORENA recaudó suficientes firmas para activar el proceso de consulta (equivalente al 3% de la lista nominal en mínimo 17 entidades federativas) y el INE las validó, la Cámara de Diputados controlada por MORENA decidió recortarle al INE cinco mil millones de pesos (mmdp) del presupuesto

² <https://www.ine.mx/revocacion-mandato/>

solicitado para 2022.³ La solicitud original contemplaba los 3.8 mmdp necesarios para organizar la consulta, pero el recorte presupuestal dejó sólo 1.5 mmdp disponibles para ella.⁴ Como se señaló en la reunión: “Será difícil para el INE cumplir la encomienda de organizar la jornada electoral. Se puede venir un proceso judicial por el recorte presupuestal que llegue incluso a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN)”. En efecto, así sucedió, y la Corte falló que el INE debe llevar a cabo la consulta de revocación (sin precisar en qué fecha o en cuánto tiempo).⁵ Para acatar el fallo, el INE reevaluó su plan de gastos para la consulta y cortó 5 millones de pesos en gastos de baja prioridad antes de pedirle a la Secretaría de Hacienda los 1.74 mmdp restantes para realizar la consulta.⁶ La Secretaría de Gobernación aseguró que no hay fondos disponibles para apoyar al INE y la Secretaría de Hacienda presentó un plan de austeridad para el INE a propósito de liberar fondos para la consulta. El INE rechazó el plan de austeridad por no ser viable.⁷

3. “Otros datos”: ¿existen o no?

Durante el encuentro se abordó también el tema de los “otros datos” de AMLO. Como es sabido, ante ciertos datos empíricos que no le favorecen (alta inflación, elevada tasa de homicidios, contagios récord por COVID-19) el presidente tiende a señalar que él tiene “otros

³ Jannet Lopez Ponce. (18 de enero de 2022). INE valida 100% de firmas requeridas para la consulta de revocación de mandato. Milenio. <https://www.milenio.com/politica/ine-valida-100-firmas-consulta-revocacion-mandato>; Victor Chavez. (8 de noviembre de 2021). Morena se la ‘aplica’ al INE: quiere recortar presupuesto en 4,913 mdp para 2022. El Financiero. <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2021/11/08/morena-se-la-aplica-al-ine-quiere-recortar-presupuesto-en-4913-mdp-para-2022/>.

⁴ Jorge Monroy. (25 de agosto de 2021). INE perfila 3,830 millones de pesos para la consulta de revocación de mandato en 2022. El Economista. <https://www.eleconomista.com.mx/politica/INE-perfila-3830-millones-de-pesos-para-la-consulta-de-revocacion-de-mandato-en-2022-20210825-0158.html>; Jorge Monroy. (23 de diciembre de 2021). INE seguirá con la revocación de mandato después de resolución de la Suprema Corte. El Economista. <https://www.eleconomista.com.mx/politica/INE-seguira-con-la-revocacion-de-mandato-despues-de-resolucion-de-la-Suprema-Corte-20211223-0067.html>.

⁵ Elena Reina. (23 de diciembre de 2021). La Suprema Corte ordena al INE continuar con la consulta de revocación de mandato de López Obrador. El País. <https://elpais.com/mexico/2021-12-23/la-suprema-corte-ordena-al-ine-continuar-con-la-revocacion-de-mandato-de-lopez-obrador.html>.

⁶ Pilar Cayetano. (12 de enero de 2022). INE avala acuerdo para solicitar a la SHCP mil 738.94 mdp para realizar la revocación de mandato. Politico MX. <https://politico.mx/ine-avala-acuerdo-para-solicitar-a-la-shcp-mil-73894-mdp-para-realizar-la-revocacion-de-mandato>.

⁷ Antonio Baranda. (13 de enero de 2022). Dice Segob a INE: 'no tengo dinero'. Reforma. https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?_rval=1&urlredirect=/dice-segob-a-ine-no-tengo-dinero/ar2330358; Infobae. (13 de enero de 2022). Revocación de Mandato: consejeros del INE rechazaron plan de austeridad del Gobierno Federal. <https://www.infobae.com/america/mexico/2022/01/13/revocacion-de-mandato-consejeros-del-ine-rechazaron-plan-de-austeridad-del-gobierno-federal/>.

datos” que muestran que su gobierno está haciendo bien las cosas. La expresión “tener otros datos” se ha viralizado en México y es ya una aportación de AMLO a la fraseología del español en el país, sirviendo para zanjar una discusión en la que ninguna de las partes está dispuesta a escuchar a la otra.

Al respecto, durante el encuentro se recordó que “la primera vez que AMLO apeló a sus ‘otros datos’ en su presidencia fue en respuesta a las críticas de la calificadora Fitch sobre la capitalización de Petróleos Mexicanos (Pemex) en septiembre de 2019”. En aquella ocasión el presidente afirmó entre risas que “Dicen mis adversarios que cada vez que no estoy de acuerdo en algo digo que tengo otros datos. Sí, tengo otros datos”. Ese habría sido el momento en que AMLO se dio cuenta de que “apelar a los otros datos funciona para desactivar críticas a su gobierno”.

En la reunión se abordó la cuestión de si existen o no estos “otros datos”. La respuesta fue afirmativa de acuerdo a varios de los asistentes. Como lo expresó uno de ellos: “Los ‘otros datos’ son información que el presidente recoge en conversaciones con la gente durante sus giras”. En la jerga de las ciencias sociales, los “otros datos” de AMLO serían entonces datos cualitativos fruto de sus observaciones, charlas, y de su propia interpretación de la realidad social. A tenor de ello, uno de los asistentes señaló que en México hay “una verdad estadística y otra emocional que compiten entre ellas”. Lo cual explicaría por qué “la gente le cree cada vez menos a los especialistas”, pero también por qué en ocasiones “AMLO es percibido como alguien que no vive en el mundo real”.

La existencia de los otros datos también explicaría en cierta medida la polarización política en el país puesto que “no hay manera de comunicarse entre estas dos realidades [...] AMLO está convencido de que el otro modelo es un fracaso y sólo queda el suyo [...] Se han roto así los vasos comunicantes y la tolerancia en México [...] Su lógica es: estás conmigo o contra mí”.

Conectado con lo anterior, algunos participantes señalaron que a veces “se sobredimensionan los dichos de AMLO” y que “no hay que llevar al extremo del entendimiento los otros datos”. Como lo señaló uno de ellos: “Hay que aprender a separar la parte política del quehacer legislativo”. Ante ello, otro participante respondió que la retórica de AMLO no es inocua y conlleva “costos económicos, sobre todo en términos de inversión extranjera, que si bien no va a resolver los problemas de México, sí podría inyectar dinamismo a su economía”.

4. ¿Es MORENA un partido político institucionalizado?

¿Cuál es el grado de institucionalización de MORENA como partido político? Esta pregunta se analizó a detenimiento durante el encuentro. Por principio de cuentas hay que decir que MORENA como partido se fundó en 2014 y que se trata de una escisión del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en torno al liderazgo de AMLO. Con la fundación de MORENA, AMLO puso fin a 25 años de militancia en el PRD del cual fue su presidente entre 1996 y 2000 y dos veces su candidato presidencial en 2006 y 2012. Previo a ello militó por 12 años en el Partido Revolucionario Institucional (PRI) hasta que Cuauhtémoc Cárdenas lo reclutó para el Frente Democrático Nacional (FDN), antecesor del PRD, para las elecciones presidenciales de 1988. Contrario a la idea de que se trata de un anti-sistema (en inglés “outsider”), AMLO es en realidad un político profesional de saco y corbata con 42 años operando bajo siglas partidistas.

Con estos antecedentes se esperaba que el presidente AMLO dedicase parte de su tiempo en hacer de MORENA un instituto político que le trascienda. Durante la reunión, sin embargo, la opinión más extendida entre los participantes fue que AMLO no parece darle mayor importancia a su partido: “En estos últimos tres años ha quedado claro que MORENA fue su vehículo personal para llegar a la presidencia, y ahora que está impedido de buscar la reelección ya de nada le sirve”. Desde este punto de vista, se mencionó que MORENA “no es distinto de los partidos ‘taxis’ que vemos en otros países de Latinoamérica, los cuales son utilizados por políticos carismáticos para llegar al poder y que después simplemente son desechados”.

Conectado con lo anterior, se señaló también que “existe la posibilidad de una ruptura en MORENA en el camino a las presidenciales de 2024”. Un punto particularmente sensible es que a día de hoy no hay acuerdo sobre el proceso de selección del candidato presidencial oficialista. Los tiempos apremian pues ya hay tres precandidatos en liza: la jefa de gobierno de la Ciudad de México, Claudia Sheinbaum; el secretario de Relaciones Exteriores, Marcelo Ebrard; y el líder de MORENA en el Senado, Ricardo Monreal. Lo que se observa en estos momentos es que hay una pugna interna en MORENA entre aquellos que exigen elecciones primarias abiertas para elegir el candidato, Monreal y en menor medida Ebrard, y aquellos que prefieren decidir en base a las encuestas de popularidad, Sheinbaum y AMLO. De no llegar a un acuerdo que satisfaga a los contendientes, la sucesión podría complicarse para el partido en el gobierno como notaba uno de los participantes: “sectores de MORENA podrían aliarse con otros partidos en torno a una

candidatura inconforme, lo que resultaría en más de un candidato surgido de las filas morenistas”.

5. ¿Hay una crisis de representación política en el sistema de partidos?

Durante el encuentro se discutieron dos aspectos de la política partidista actual en México que ponen en riesgo la estabilidad del sistema de partidos. En primer lugar, las alianzas electorales entre partidos de diferente signo que conllevan el riesgo de diluir la identificación partidista. En segundo lugar, el constante “chapulineo” de diputados y senadores que, como chapulines (saltamontes), brincan de un partido a otro según su conveniencia.

Empecemos con algunos antecedentes. En las elecciones de 2018, el sistema de partidos vigente en México desde 1991 colapsó. Este era un sistema tripartito en que el electorado se dividía aproximadamente en tercios: a la derecha el Partido Acción Nacional (PAN), en el centro el PRI, y a la izquierda el PRD. Este sistema de partidos culminó la transición democrática mexicana (1977-1996) y durante 25 años articuló las divisiones sociales, políticas, y regionales del país. Todo ello se vino abajo con la irrupción de MORENA en 2018. En opinión de uno de los asistentes, hoy en día “los partidos mexicanos son más débiles que antes de la transición [...] Veán los problemas que tuvieron para tener representantes en todas las casillas electorales del país durante las elecciones intermedias del año pasado”.

Con estos antecedentes, se señaló que no es casualidad que los partidos hoy se junten en efímeras y oportunistas alianzas como un remedio de corto plazo frente a coyunturas específicas. Esta estrategia, sin embargo, puede ser “contraproducente en el largo plazo pues aboca a los partidos a la irrelevancia”. En este mismo sentido se mencionó que los partidos hoy están vacíos de propuestas y que “por el lado de MORENA lo único que pueden ofrecer es a AMLO, mientras que por el lado de la alianza Va por México (PAN-PRI-PRD) lo único que podrían ofrecer es un anti-AMLO”. Uno de los asistentes lanzó la siguiente advertencia: la crisis de representación política de los partidos, su disolución en grandes alianzas de todo signo, y su posicionamiento exclusivamente en torno a una figura personalista “fueron situaciones que se vieron antes del colapso total del sistema de partidos en Venezuela en los años noventa”.

Súmese a ello el problema del “chapulineo” en el Congreso donde “los diputados cambian de partido en base a beneficios que pudieran recibir por ello, como acceso a ciertas comisiones,

recursos públicos, o visibilidad mediática”. Todo lo cual va en detrimento de la identificación partidista que pudiera existir entre votantes y partidos.

Hubo algunos asistentes, sin embargo, que defendieron las alianzas y el “chapulíneo” como mecanismos informales para llegar a acuerdos fuera del ámbito legislativo, y formas de contención de las minorías frente a la mayoría. De cara a las elecciones de 2024, estas prácticas también tendrían el potencial de romper el *impasse* polarizador en que AMLO ha sumido al país. Se ejemplificó este último punto con algunos episodios históricos de México en donde aparentes enemigos irreconciliables —Agustín de Iturbide y Vicente Guerrero, por ejemplo— terminaron de aliados y pusieron fin a conflictos civiles.

6. ¿Libertad de prensa en riesgo en México?

Durante el encuentro se discutió también cuál es el grado de libertad de prensa que se respira hoy en México, y el efecto en el ánimo social de las conferencias diarias del presidente popularmente conocidas como “mañaneras”. Digamos por principio que cuando AMLO fue Jefe de Gobierno del entonces Distrito Federal (2000-2005), ofreció 1,316 mañaneras para informar sobre las acciones de su gobierno y criticar al gobierno federal encabezado entonces por Vicente Fox (2000-2006). En lo que va de su sexenio, AMLO está en ruta de superar su marca de conferencias, pero con una notable diferencia: el objeto de sus críticas son ahora actores políticos, grupos, e instituciones que él considera sus enemigos tales como las clases medias, los grupos empresariales, organizaciones no gubernamentales, académicos, y marcadamente la prensa independiente. Hay incluso una sección semanal en sus conferencias titulada “Quién es quién en las mentiras” donde señala con nombre y apellido a periodistas y comunicadores que le incomodan.

Entre los presentes hubo expresiones de preocupación con respecto al tono de estas conferencias matutinas: “Es descorazonador el efecto en la sociedad que ha tenido el discurso de odio e ira desde la presidencia [...] AMLO pudo haber logrado lo que haya logrado sin necesidad de odiar”. Relacionado a lo anterior, se mencionó que las críticas de AMLO al neoliberalismo no son en referencia al “Consenso de Washington” sino a “los valores individualistas y materialistas de algunas capas sociales que él considera vacuas y moralmente equivocadas”. En opinión de algunos de los asistentes, la libertad de prensa en México está efectivamente amenazada por un clima de crispación, polarización, y autocensura: “muchas gente no está diciendo lo que piensa”.

Al mismo tiempo, sin embargo, se señaló la imposibilidad y lo indeseable que sería regular el discurso del presidente: “su discurso de odio es nocivo pero la democracia es un juego de descalificación”. Al respecto, se dijo también que los actores independientes y la prensa “han sobrevivido y aprendido a defenderse del áspero discurso del presidente”. También se mencionó que los avances en términos de libertad de expresión que México experimentó durante su transición democrática (1977-1996) son irreversibles. Esta libertad se manifiesta principalmente en una multitud de nuevos medios de comunicación que surgieron durante la transición, y que se siguen multiplicando con las nuevas tecnologías.

Conclusión

El estado y el futuro del régimen democrático en México es hoy incierto. No es el único país en estas circunstancias. Hemos visto en los últimos años que las democracias son frágiles y sus instituciones eficaces en la medida en que los actores que regula se adhieran a sus reglas. A partir de 1977, una generación de mexicanos, de todos los partidos políticos, decidió crear instituciones democráticas y adherirse a sus reglas para así garantizar la paz social. De esta forma, si en 1976 las elecciones las organizó el poder ejecutivo a través de la Secretaría de Gobernación, desde 1997 a la fecha las organiza un INE (antes el Instituto Federal Electoral, IFE) completamente autónomo respecto al poder ejecutivo. Desde entonces se han sucedido cuatro gobiernos surgidos de tres partidos distintos.

Ninguna democracia surge de una vez y para siempre, y la actual generación de mexicanos tendrá que ratificar el pacto democrático y las instituciones que se crearon entre 1977 y 1996. Corresponde exclusivamente a ellos esa responsabilidad. Para los participantes al evento el desenlace es incierto.

Apéndice: Lista de participantes

Los participantes al evento fueron los siguientes:

- Sen. Claudia Ruiz Massieu, Senadora de lista nacional (PRI)
- Sen. Miguel Ángel Mancera, Senador por la Ciudad de México (PRD)
- Sen. Oscar Ramírez Aguilar, Senador por Chiapas (MORENA)
- Sen. Noé Fernando Castañón Ramírez, Senador por Chiapas (MC)
- Sen. Nadia Navarro Acevedo, Senadora por Puebla (PAN)
- Sergio Alcocer, Consejo Mexicano de Asunto Internacionales
- Sergio Aguayo, El Colegio de México y Harvard University

Kate Bruhn, University of California – Santa Barbara
Joy Langston, Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. y El Colegio de México
Antonio Garrastazu, International Republican Institute
Alejandro García Magos, University of Toronto y Global Brief
Duncan Wood, Wilson Center
Amb. Earl Anthony Wayne, Wilson Center
Andrew I. Rudman, Wilson Center
Cecily Fasanella, Wilson Center
Ricardo Mora-Téllez, Wilson Center