

SEGUNDA SECCIÓN
CORRUPCIÓN SISTÉMICA Y CRISIS DE RÉGIMEN

CRISIS DE RÉGIMEN EN MÉXICO

POST SCRIPTUM*

ALBERTO J. OLVERA**

México no es ajeno a las múltiples crisis simultáneas que experimenta el mundo: ni a la expansión del tipo populista de construcción de liderazgos y de establecimiento de gobiernos marcados por una franca concentración del poder; ni a la implantación de diversas formas de iliberalismo. Pero la forma que las ha experimentado es peculiar. Para empezar, fue el propio régimen autoritario priísta el que inició y encaminó la inserción de México en la globalización desde principios de los años noventa del siglo pasado, implantando un modelo neoliberal que integró la economía mexicana a la estadounidense. La transición a la democracia fue la más tardía de América Latina y durante mucho tiempo quedó incompleta, pues el PRI mantuvo un poder de veto después de la alternancia gracias a su peso parlamentario y a su poder territorial, dado que conservó la mayoría de las gubernaturas. Se trató de una transición conservadora, estrictamente limitada a la competencia electoral. La alianza “competitiva” entre el PRI y el PAN permitió la celebración de elecciones competidas, pero impidió una transformación de fondo del orden jurídico e institucional heredado del viejo régimen.

Hacia 2016 la alianza PRI-PAN empezó a mostrar fisuras y la corrupción y frivolidad del gobierno del presidente Peña Nieto erosionaron la legitimidad del orden híbrido –democrático/semiautoritario– neoliberal. La crisis económica, moral y política de este régimen, que se produjo en plenitud después de 2015, le permitió a Andrés Manuel López Obrador (AMLO) ganar decisivamente las elecciones presidenciales de 2018 que adoptaron un carácter plebiscitario sobre la continuidad o no de los gobiernos basados en la alianza de facto entre el PRI y el PAN y la exclusión de la izquierda.

* Post scriptum al capítulo “México 2018: crisis de régimen” (Olvera, 2018).

** Universidad Veracruzana.

El triunfo de Morena en las elecciones federales y locales de 2018 fue tan generalizado que el poder de los gobernadores de oposición quedó muy acotado, debido a que el partido en el poder se convirtió en mayoría en 21 de los congresos locales, aunque sólo logró ganar 9 gubernaturas. Dicho triunfo abrumador concentró tal poder en las manos de AMLO que parecía que no tendría necesidad de polarizar al país, sino simplemente usar su mayoría para llevar a cabo su programa.

Esta condición mayoritaria se consolidó en las siguientes elecciones locales, entre 2020 y 2023, que le permitieron a Morena gobernar en 22 de los 32 estados en solitario y en otros 2 con aliados directos, así como en casi un tercio de los municipios, además de tener la mayoría tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados federal, así como en 25 cámaras de diputados locales.

Si bien la fractura política preexistente al gobierno de AMLO no tenía la profundidad ni las dimensiones nacionales que caracterizaron la experiencia de otros países, López Obrador se encargó de producir una nueva polarización desde el poder como mecanismo de legitimación de su gobierno, que en México no se ha correspondido con la existencia real de un polo opositor. De hecho, sorprende la ausencia de una verdadera oposición organizada. La crítica a López Obrador se ha limitado a algunos medios de comunicación y a ciertos sectores intelectuales minoritarios, pues no ha habido partidos políticos que planteen un reto a la actual hegemonía de Morena con un mínimo de credibilidad. Los partidos instituidos no han sido capaces de procesar una autocrítica ni de renovar sus dirigencias.

El presidente López Obrador desarrolló en su gobierno una práctica política con claros tintes populistas. AMLO llena, uno a uno, los rasgos que permiten describir empíricamente un régimen populista. AMLO estableció desde su prolongada campaña por la presidencia una clara y clásica división entre el “pueblo bueno” y los “conservadores”, o “elite corrupta”. Por años el líder reclamaba ser la encarnación de ese pueblo, y en esa medida hablaba en nombre de él, por lo que las mediaciones civiles o políticas de todo tipo resultaban superfluas, innecesarias y hasta riesgosas. De ahí su crítica a los actores de la sociedad civil, que según él representan intereses privados; a los intermediarios clientelares y corporativos, tan básicos para el PRI durante décadas, y con los cuales aprendió a convivir el PAN, y quienes según AMLO en realidad sólo se apropiaban de los recursos que deberían llegar a los trabajadores y campesinos; a las asociaciones y cuerpos representativos de empresarios, que sólo miran por sus intereses.

Por otra parte, el presidente consideró desde un principio que el aparato estatal, las reglas, las leyes y las instituciones existentes eran una jaula que le impedía apurar su misión. Por eso había que pasar por encima de ellas, lo que implicó debilitarlas, colonizarlas (como hizo con éxito parcial con la Suprema Corte y por completo con la Comisión Nacional de Energía a través de designaciones a modo), anularlas políticamente (como se hizo con la Comisión Nacional de Derechos Humanos al nombrar a una encargada carente de calificación profesional y de autonomía política); y con el Instituto Nacional de Acceso a la Información (paralizado durante dos años por falta de designación de sus consejeros), o de plano destruirlas, como se hizo con la Policía Federal.

López Obrador también apostó por el uso de mecanismos de democracia directa para sobrepasar los vetos legislativos o largos procesos judiciales. Usó “consultas populares” informales al principio de su mandato, una consulta siguiendo los marcos legales y un proceso de revocación de mandato que terminó en un ejercicio de ratificación en una increíble reversión de sentido del instrumento participativo. En todos los casos, la abierta manipulación política de los experimentos de democracia directa no sólo desnaturalizó su propósito, sino que ratificó su uso populista: la búsqueda de legitimación simbólica de decisiones ya tomadas por el líder.

En el camino del ataque a las instituciones del Estado, López Obrador ha intentado una y otra vez de pasar por encima de la división de poderes y con ello ha acentuado uno de los rasgos más negativos de la democracia mexicana: un presidencialismo que se impone sobre los niveles de gobierno estatal y municipal. Este reclamo de poder total se funda en un concepto populista de soberanía. AMLO ataca a todos los instrumentos de control y a la sociedad civil por no aceptar sus designios, y la centralización del poder en su persona no es sólo simbólica, discursiva, decisional, sino también ha implicado una intervención abierta en los otros órdenes de gobierno y en los otros poderes del Estado. No obstante, AMLO no ha logrado por completo dominarlos, ni controlar todo el territorio; su éxito ha sido relativo, gracias a la resistencia de los gobiernos estatales de oposición que quedan y la autonomía relativa de la Suprema Corte de Justicia.

Todos los elementos anteriores definen el carácter populista del ejercicio del poder por parte de AMLO: la combinación de gobierno unipersonal, desprecio por las instituciones, polarización inducida, cultura política iliberal y desinstitucionalización con improvisación de decisiones de política pública

AMLO ha carecido de una propuesta de gobierno coherente y viable. El ejercicio de gobierno de AMLO ha sido una colección desarticulada de

decisiones inspiradas en el proyecto desarrollista estatista y paternalista. La “Cuarta Transformación”, a pesar de su discurso rompedor, ha resultado un proyecto restaurador/actualizador de un viejo orden en el que el Estado tenía el control del desarrollo económico, y no había separación entre Estado y sociedad. El problema es que es imposible regresar a esa época, pues el capitalismo mexicano está integrado al de Estados Unidos, y el Estado no puede ya recuperar la centralidad económica. El principio de la unidad líder-pueblo es inaceptable en una democracia moderna.

El neopopulismo de López Obrador ha conducido rápidamente a una desinstitucionalización del Estado en áreas básicas de la acción pública, especialmente en la salud, la educación, la seguridad pública y la justicia. La militarización de la seguridad, de las fronteras y puertos, e incluso de los grandes proyectos de infraestructura, así como el carácter y gestión paternalista de la política social, han conducido a la opacidad de la gestión pública, y a la construcción de un Estado paralelo que profundiza la crisis estatal. Peor aun, la carencia de capacidades estatales ha reproducido a escala ampliada la más absoluta impunidad de los criminales.

La corrupción, el hipotético enemigo número uno de López Obrador, ha continuado en renovadas formas en su gobierno. El más sonado escándalo del sexenio es el de SEGALMEX (Seguridad Alimentaria Mexicana), institución que sustituyó a la CONASUPO en la función de garantizar el abasto de alimentos a la población más pobre. A pesar de la opacidad absoluta que ha caracterizado a todas las acciones gubernamentales, en este caso las propias instituciones (Auditoría Superior de la Federación y Fiscalía General) se vieron obligadas a actuar, seguramente con la autorización presidencial, dada la magnitud del escándalo. Sin embargo, fueron acusados y detenidos funcionarios de segundo rango, dejando libre al Director General de SEGALMEX, amigo de décadas de AMLO. Aun en este caso excepcional, la justicia fue parcial y selectiva, como lo ha sido en todos los casos de corrupción del sexenio de Peña Nieto, que hasta la fecha, por una razón u otra, tampoco han sido concluidos con sanciones adecuadas. López Obrador trató de utilizar unos pocos casos judicializados para tratar de involucrar a políticos de mayor vuelo, especialmente de la época del expresidente Calderón, en aras de culminar sus venganzas personales. La grotesca politización de la justicia en el gobierno de AMLO ha conducido a la profundización de la crisis institucional de las fiscalías, problema que el presidente evade reconocer, culpando de la denegación generalizada de justicia que padece el país al poder judicial, que a nivel federal se ha negado en los últimos dos años a someterse a los caprichos presidenciales.

Nuevos escándalos de corrupción involucran a los hijos del presidente y a una red de jóvenes empresarios asociados a ellos que al parecer han lucrado con los megaproyectos presidenciales, en especial la construcción del Tren Maya y PEMEX ha continuado siendo, como siempre, una institución saturada de tráfico de influencias, dando lugar a la adjudicación de contratos a empresas fantasmas o recién creadas. Por su parte, la Secretaria de Energía Rocío Nahle, actualmente candidata al gobierno de Veracruz, se ha visto envuelta también en recientes escándalos al descubrirse múltiples propiedades en el país y en el extranjero.

La impunidad es la marca del sexenio, al igual que lo fue en el sexenio de Peña Nieto. Pero mientras para éste la corrupción era una parte normal del ejercicio de gobierno, se supone que para AMLO era un pecado mortal. La falta de sanción a la corrupción pasada y presente marcará al gobierno de López Obrador, tanto como la inseguridad y la violencia y la dramática crisis del sistema de salud.

El “cambio de régimen” se ha tornado en una crisis de régimen, pues se ha destruido una parte del orden neoliberal sin construir un nuevo orden más democrático. Los actores políticos del pasado sobreviven en los márgenes sin representar alternativa alguna. México vive una especie de interregno cuyo desenlace es imprevisible. Los movimientos sociales parecen ser los únicos portadores de alternativas creíbles, pero que por ahora son sólo un horizonte lejano ante la imposibilidad de traducir en fuerza política su potencial de transformación social y cultural.

La hibridación entre democracia y autoritarismo, que ya caracterizó a los gobiernos de la transición en términos territoriales, ha continuado en el gobierno de López Obrador a un nivel mucho más alto de generalización de prácticas illiberales y con un gobierno federal más autoritario que los anteriores. El neopopulismo mexicano ha generado en poco tiempo una descomposición política, una crisis institucional y un mayor empoderamiento del crimen organizado sin haber democratizado la vida política y social, problemas de los cuales será muy difícil salir en los próximos años.

BIBLIOGRAFÍA

Olvera, Alberto J. (2018), “México 2018: crisis de régimen”, en Calva, José Luis (coord.), *Trampas de desigualdad y cambios de régimen*, México: Juan Pablos Editor y Consejo Nacional de Universitarios, en: <https://www.consejonacionaldeuniversitarios.mx/trampas-de-desigualdad-y-cambios-de-regimen/>

AVANCES Y CONTRADICCIONES DE LA LUCHA ANTICORRUPCIÓN DE LA 4T¹

JOSÉ BAUTISTA FARÍAS*

En el Plan Nacional de Desarrollo 2019–2024 se planteó “erradicar la corrupción del sector público”² como uno de los objetivos centrales del gobierno de la llamada cuarta transformación (4T), con los siguientes compromisos:

1) Asegurar, que ningún servidor público pueda beneficiarse del cargo que ostenta; 2) prohibir las adjudicaciones directas; 3) tipificar la corrupción como un delito grave; 4) fomentar la colaboración internacional tendiente a erradicar los paraísos fiscales; 5) establecer la obligatoriedad de las declaraciones patrimonial, fiscal y de intereses de todos los servidores públicos; 6) eliminar el fuero de los altos funcionarios; 7) monitorear en tiempo real el dinero de las adquisiciones; 8) realizar verificaciones obligatorias de los precios de mercado antes de cualquier adquisición; 9) proponer al Congreso la Ley Federal de Combate al Conflicto de Interés; 10) poner fin a la indiscriminada contratación de personal de confianza.

Al término del gobierno de AMLO, de los diez compromisos solo se han cumplido cuatro:

Tipificar la corrupción como delito grave. El 6 de diciembre de 2018, el Senado de la República publicó en el DOF reformas al artículo 19 de la Constitución para ampliar el catálogo de delitos graves que ameritan prisión preventiva de oficio, entre ellas los delitos en materia de corrupción, el robo y tráfico de hidrocarburos, el robo al transporte, el uso de los programas sociales con fines electorales, entre otros.³

Fomentar la colaboración internacional tendiente a erradicar los paraísos fiscales. En 2021 México firmó la Declaración de Punta del Este, que es un llamado a fortalecer la acción contra la evasión fiscal y la corrupción

* Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, ITESO.

impulsado por Ministros y Viceministros de países latinoamericanos en la reunión del Foro Global realizada en Punta del Este, Uruguay, en noviembre de 2018.⁴

Hacer obligatorias las declaraciones: patrimonial, fiscal y de intereses de los servidores públicos. No obstante que, en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicada el 18 de julio de 2016, se contempla esta obligación (artículos 27, 28 y 29), el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción elaboró y aprobó los nuevos formatos para la presentación de las declaraciones patrimonial y de intereses (el 24 de diciembre de 2019), la Secretaría de la Función Pública dio a conocer el formato y una guía en su página web (DeclaraNet).⁵

Eliminar el fuero de los altos funcionarios. El 19 de abril de 2018, la Cámara de Diputados aprobó el dictamen que elimina el fuero constitucional para todos los servidores públicos, incluido el presidente de la República, quienes podrán ser imputados penalmente ante la comisión de un delito.⁶

Además de la poca relevancia práctica de estos avances, la mayoría de los compromisos siguen pendientes y en algunos casos se hace lo opuesto, sobre todo en los temas de las adjudicaciones directas y el conflicto de interés. Veamos algunos casos:

Adjudicaciones directas. De acuerdo con la plataforma CompraNet, en los primeros nueve meses de 2020 la Administración Pública Federal (APF) celebró 104,999 contratos por un total de 333,920 millones de pesos (mdp). Del total de contratos, 83,261 (70.3%) han sido entregados por adjudicación directa. Durante el 2021, la APF entregó un total de 157,796 contratos de los cuales el 80.3% se adjudicó directamente; el 10.3% se hizo mediante licitaciones públicas; el 6.1% por invitación restringida y el 3.2% por “otros” (sin especificar). Según este estudio de Mexicanos Unidos Contra la Corrupción y la Impunidad (MUCCI), en el área de comunicación social y publicidad, el 90% de los contratos se llevaron a cabo sin licitar y las 10 empresas que han recibido más recursos ganaron el 100% de sus contrataciones mediante adjudicación directa. Las instituciones con mayores montos y porcentajes de adjudicaciones directas fueron el IMSS, el Banco del Bienestar y el Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI).⁷

En un estudio comparativo de las tres últimas administraciones federales (2006–2020) se observó que la asignación directa se mantiene como el recurso preferido de las autoridades para efectuar las compras y asignar obra pública.⁸ El gobierno de López Obrador no es la excepción, no obstante su promesa de prohibirlos.

Conflicto de interés. La remodelación del estadio de beisbol en Guacamayas de Palenque por parte de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, con un costo de 89 mdp, cuyo fundador y director del equipo es Pío López Obrador, hermano del presidente.⁹ A principios de 2022, José Ramón López Beltrán, hijo del presidente, se dio a conocer que este laboró desde el 2020 en la empresa KEI Partners, vinculada con el grupo Videnta. En 2018, AMLO nombró a Daniel Chávez –fundador de dicho grupo– como parte de su Consejo Asesor Empresarial, quién además fue supervisor honorífico del Tren Maya.

Aunado a lo anterior, en octubre de 2019, se hizo público que siete dependencias federales (IMSS, ISSSTE, Secretaría de Comunicaciones, Conagua, Correos de México, Fiscalía General de la República y el Instituto de Transportes) firmaron 16 contratos con seis empresas fantasmas por 123.4 mdp.¹⁰ Destaca también el caso Segalmex, derivado de la fiscalización a las cuentas públicas de 2018, 2019 y 2020 por parte de la Auditoría Superior de la Federación, que dio lugar a 20 denuncias penales contra las dependencias de: Seguridad Alimentaria Mexicana, Secretaría de Desarrollo Rural (Sader) y Diconsa. “En marzo de 2023 la FGR fue contra 22 personas por simular la compra de miles de toneladas de azúcar por más de 142 millones de pesos –entre ellas a 12 funcionarios de Segalmex, a quienes se les acusa de delincuencia organizada, peculado y desfalco millonario– pero en realidad los daños al erario podrían superar los 15,000 mdp. La gigante corrupción, incluye la supuesta entrega de programas sociales a beneficiarios no existentes, pérdida de fertilizantes y contratación de insumos nunca recibidos”.¹¹

En el análisis del discurso del combate a la corrupción por la 4T, Gabriel Rojas (2020) concluye que no es muy distinta a la de los gobiernos neoliberales anteriores, ya que existen similitudes en la definición simplista del fenómeno de la corrupción, por ejemplo, la del Banco Mundial en 1997: “el abuso de recursos públicos para el beneficio privado”.¹²

Esta definición reduce la corrupción a un problema de individuos (de manzanas podridas), en la que resulta útil tipificar conductas indeseables en un contexto específico de apertura comercial, desregulación de mercados y globalización. Desde este enfoque el problema es una excesiva intervención del Estado, que facilita la discrecionalidad y la opacidad. Estas condiciones no solo están presentes en la 4T, sino que se han exacerbado.

El ejemplo del presidente no fue suficiente para acabar con la corrupción, máxime si se anuló desde la 4T al Sistema Nacional Anticorrupción y se desaparecen a los organismos que tutelan el derecho de acceso a la información, como es el caso del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a

la Información y Protección de Datos Personales (INAI), como se ha propuesto en una de las reformas enviadas por el presidente Andrés Manuel López Obrador al Congreso el 5 de febrero de 2024. Los avances en el combate a la corrupción en su administración fueron mínimos, el problema se mantiene igual, o quizás más vigoroso que antes.

NOTAS

¹ El presente artículo es una ampliación y actualización del publicado en Bautista (2021).

² Lopez Obrador (2019).

³ Ver: Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos Segunda, con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de prisión preventiva oficiosa, publicado en: https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2018-12-06-1/assets/documentos/Dict_PC_art_19_CPEUM_prision_preventiva.pdf

⁴ Ver: Declaración de Punta del Este – Un llamado a fortalecer la acción contra la evasión fiscal y la corrupción, en: <https://web-archiv.e.oecd.org/temp/2024-06-07/564539-declaracion-de-punta-del-este.htm#documentos>

⁵ Ver: <https://www.gob.mx/sfp/articulos/nuevo-sistema-para-la-presentacion-de-declaraciones-patrimoniales-y-de-intereses-2020-230836>

⁶ Ver: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2018/Abril/19/5302-Diputados-aprueban-eliminar-fuero-Constitucional>

⁷ Ver: “Adjudicaciones directas, el método preferido para contrataciones durante el gobierno de AMLO”, Unidad de Investigación Aplicada de Mexicanos Unidos Contra la Corrupción y la Impunidad, 3/02/2022, <https://contralacorrupcion.mx/adjudicaciones-directas-el-metodo-preferido-del-gobierno-de-amlo/>

⁸ Véase Núñez (2020).

⁹ Olmos (2021).

¹⁰ Casar (2024).

¹¹ Op. Cit. (p. 68).

¹² Rojas (2020).

BIBLIOGRAFÍA

Bautista Farías, José (2021), “Contradicciones de la 4t en la lucha anticorrupción” Clavigero, No. 21, ago – sep/ 2021, ITESO, p. 4, en: <https://clavigero.iteso.mx/2021/08/18/clavigero-num-21/>

Casar, María Amparo (2024), “Los puntos sobre las íes. El legado de un gobierno que mintió, robó y traicionó”, *Debate*, p.67.

López Obrador, Andrés Manuel (2019), *Plan Nacional de Desarrollo 2019–2024*, 30/ abril/2019, p. 14, en: https://cutt.ly/PND_2019-2024

- Núñez, Leonardo (2020), “El mes con más recursos de contrataciones directas y en camino a un nuevo récord”, en *Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad*, 15/octubre/2020, en: https://cutt.ly/mes_con_mas_recursos
- Olmos, Raúl (2021), “Remodelará Gobierno de AMLO estadio para equipo de beisbol presidido por Pío López Obrador”, en *Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad*, 11/enero/2021, en: https://cutt.ly/remodelara_gobierno_de_AMLO
- Rojas, Gabriel (2020), “Análisis discursivo del combate a la corrupción: la 4T no es muy distinta a la del neoliberalismo”, *Nexos*, 29/octubre/2020, en: https://cutt.ly/analisis_discursivo