

## ***El neopopulismo en México***

ALBERTO J. OLVERA

Como se ha indicado en este libro, el populismo no es una etapa histórica ni designa un solo modelo de la política, sea democrática o protoautoritaria. Solo tiene sentido hablar de populismo para pensar regímenes transicionales híbridos, que se mueven entre la democracia y el autoritarismo, y cuyo desenlace depende de cómo se desarrollen los conflictos sociales, de las decisiones del líder y de la configuración del sistema político, en especial, de la fuerza relativa de las instituciones democráticas.

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 y la implantación de diversas formas de iliberalismo. Pero la forma en que las ha experimentado es peculiar. Para empezar, fue el propio régimen autoritario priista 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 norteamericana. La transición a la democracia fue la más tardía de América Latina y hasta cierto punto quedó incompleta, pues el PRI mantuvo un poder de veto 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” (Olvera, 2020) 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 entre el PRI y el PAN y la exclusión de la izquierda (Olvera, 2020).

AMLO construyó en su larga campaña presidencial una oposición amigo/enemigo muy simple: el “pueblo bueno”, los pobres, trabajadores mal pagados, campesinos precarios, jóvenes olvidados, no representados por nadie —ni en el campo político ni en la sociedad civil—, contra la “élite en el poder”, alusión a una colección de empresarios, políticos profesionales y élites intelectuales y mediáticas. Su credibilidad y legitimidad personales eran intachables, pues durante casi tres décadas criticó al proyecto neoliberal, fustigó la corrupción y denunció los privilegios de los “de arriba”. En las elecciones de 2018 tuvo la habilidad y el pragmatismo para crear un frente electoral oportunista que recogió las sobras de los demás partidos y las usó para crear en poco tiempo una red nacional de operadores políticos (Olvera, 2020). Su triunfo fue incuestionable y logró la mayoría parlamentaria para su partido y sus aliados en el congreso federal y en la mayoría de los congresos estatales (Casar, 2018).

El presidente López Obrador ha desarrollado en sus cinco años en el gobierno una práctica política con claros tintes populistas. No se trata de una descalificación, sino de una caracterización. 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 “élite 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 (Beck, 2022). 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 solo se apropiaban de los recursos que deberían llegar a los trabajadores y campesinos; a las asociaciones y cuerpos representativos de empresarios, que únicamente miran por el interés sectorial (Olvera, 2022a).

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 (Olvera, 2022b).

López Obrador también apostó por el uso de mecanismos de democracia directa para sobrepasar los vetos legislativos o los 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 solo desnaturalizó su propósito, sino que ratificó su uso populista: la búsqueda de legitimación simbólica de decisiones ya tomadas por el líder (Olvera, 2022c).

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. A pesar de que 22 de los 32 estados están gobernados por su partido desde 2021, AMLO ha acentuado la dependencia fiscal de los gobiernos locales, a quienes les corresponde solo 15% de la recaudación nacional y cuyos titulares deben someterse a la voluntad presidencial si quieren conseguir recursos para obras públicas. Lejos de continuar la trayectoria de descentralización que iniciaron los gobiernos de la transición, AMLO ha vuelto a la centralización priista (Núñez, 2023).

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 solo 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 debido a la resistencia de

los gobiernos estatales de oposición que quedan y la autonomía relativa de la Suprema Corte de Justicia (Olvera, 2023a).

El presidente adoptó desde el principio de su gobierno decisiones cargadas de simbolismo para marcar su diferenciación respecto de la frivolidad de su antecesor Enrique Peña Nieto. Abandonó la lujosa residencia presidencial de Los Pinos y se instaló en el Palacio Nacional; viajó durante un par de años en aviones comerciales y por un tiempo anduvo en autos modestos; se bajó el salario y obligó a todos los altos mandos de la administración a admitir bajas sustanciales a sus ingresos; decidió rescatar, contra toda lógica económica, a Pemex y a la CFE para restaurar la centralidad económica del estado, como en los irrecuperables tiempos del desarrollismo estatista. Ha cambiado las reglas o cancelado los contratos establecidos por la pasada administración con grandes empresas de energía y partió de la premisa de que el personal de mando de todas las áreas del estado y casi todos los empresarios son culpables del pecado de corrupción, que él interpreta como un problema moral, no sistémico (Olvera, 2021).

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. Analicemos más a profundidad algunos de estos elementos.

## LA POLARIZACIÓN

El triunfo de Morena en las elecciones federales y locales de 2018 fue tan generalizado en el territorio 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 solo logró ganar nueve gubernaturas.<sup>1</sup> Este 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 dos 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.

AMLO intentó reconstruir la hegemonía de un proyecto<sup>2</sup> que permaneció en estado residual por casi cuatro décadas en la vida política nacional: el nacionalista–desarrollista —a pesar de su inviabilidad fáctica—.<sup>3</sup> Puede hablarse en este caso de “populismo nostálgico” (Olvera, 2021) por esta propensión a localizar en un pasado mitificado el horizonte programático de su gobierno.

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

1. México tiene 31 estados, la Ciudad de México, gobernada por una jefatura con estatus equivalente al de un gobernador, y 2,469 municipios.

2. Sobre el concepto de proyectos políticos véase Dagnino, Olvera y Panfichi 2006.

3. En la actual avanzada fase de integración a la economía norteamericana ya no hay condiciones históricas para impulsar un modelo de desarrollo hacia adentro.

real de un polo opositor. De hecho, sorprende la ausencia de una verdadera oposición organizada. La crítica al presidente 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 (Olvera, 2021).

La polarización inducida adquirió dimensiones nacionales a través de los medios de comunicación y de las redes sociales, y después se trasladó a los ámbitos privados de las familias y las asociaciones, pero no puede localizarse una expresión territorial de esta. Por el contrario, esta es difusa y cambiante, dependiendo de la zona del país que analicemos y de las condiciones específicas del colapso de los partidos neoliberales en cada lugar. No es un fenómeno estructural, fundado en un clivaje social o territorial, sino una polarización producida discursivamente.

Los medios de comunicación enfrentan un gran cambio en sus relaciones con el gobierno. Durante décadas el régimen autoritario priista financió miles de medios de comunicación nacionales, estatales y locales, tanto impresos como radiofónicos, televisivos y digitales. Había un régimen de autocensura y rara vez se imponía una verdadera censura oficial. Los gobiernos de la transición mantuvieron esencialmente inalterado el modelo de financiamiento mediático, aunque los controles indirectos se suavizaron. La tolerancia a la crítica fue mayor y en los últimos 20 años aparecieron medios independientes, especialmente digitales, en los que se ha concentrado el escaso periodismo de investigación (Del Palacio, 2023). El gobierno de López Obrador redujo sustancialmente el subsidio a todos los medios, poniéndolos en crisis económica en una época en que se está produciendo una profunda transformación del ecosistema mediático (El Sol de México, 2019). La reacción de los medios más importantes ha sido bajar el tono de la crítica y enfocarse en mercados específicos.<sup>4</sup>

En el gobierno de AMLO la redefinición simbólica del campo político condujo a la creación de un terreno conflictivo en las redes sociales, en las cuales se han librado desde entonces batallas simbólicas que recurren a los instrumentos propios de esos medios: granjas de *bots*, ataques directos a personajes visibles, especialmente periodistas, quienes son “crucificados” cada vez que osan criticar al presidente. En respuesta, algunos sectores de la oposición han respondido de igual manera. En un estudio realizado por Signa\_Lab, un laboratorio de análisis de redes sociales y de tendencias culturales, se observó claramente la polarización existente desde principios del gobierno en ese terreno.<sup>5</sup>

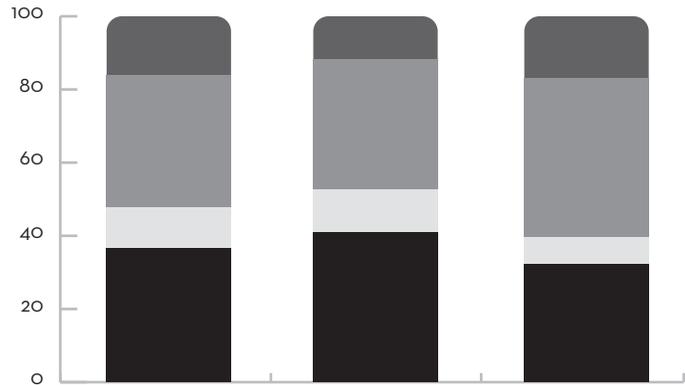
La pregunta es si esta polarización en redes, expresada ante todo en Twitter (ahora X), se corresponde con una polarización semejante en la opinión pública abierta. La encuesta de GEA-ISA de noviembre de 2020 proporciona una respuesta.

Como puede observarse, los ataques continuos del presidente López Obrador a sus “adversarios” han producido efectivamente un consenso en la opinión pública sobre la división de la sociedad en dos polos, con dos fuentes de conflicto, complementarias entre sí: la división ricos/pobres, acentuada por el discurso oficial, y la existente entre quienes apoyan a AMLO y quienes lo rechazan.

4. Durante los gobiernos de la transición los periodistas locales de regiones periféricas del país empezaron a sufrir ataques criminales. México se convirtió en el país más peligroso en el mundo para los periodistas en la década pasada (Del Palacio 2023). En la medida en que el nuevo gobierno no tiene pleno control del territorio la violencia contra los periodistas ha continuado.

5. Consultar <https://signalab.mx/2020/05/05/tecnartilleria-politica/> Véase el capítulo sobre la producción de polarización, de Víctor Hugo Ábrego, en este libro.

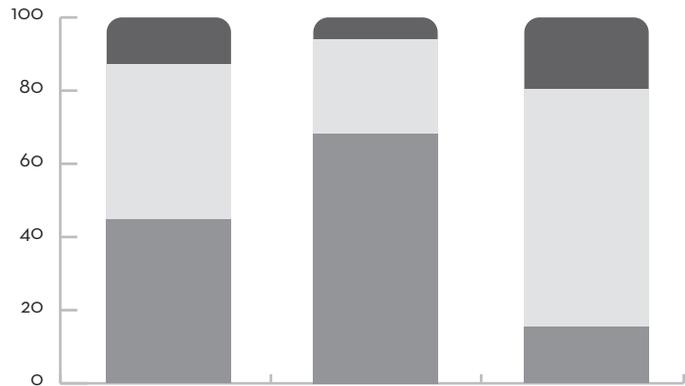
**FIGURA 7.1 EN SU OPINIÓN, ¿QUÉ DIVISIÓN ES MÁS FUERTE ENTRE LOS MEXICANOS HOY EN DÍA?**



	Total	Morena, PT o PVEM	PAN, PRI o PRD
■ No sabe	16%	12%	18%
■ La que se da entre quienes apoyan y quienes rechazan a López Obrador	36%	35%	42%
■ La que se da entre el norte y el sur	11%	13%	8%
■ La que se da entre ricos y pobres	37%	40%	32%

Fuente: Encuesta GEA-ISA, noviembre de 2020 (pp. 20-38). Consultada el 15 de febrero de 2021, <http://invesoc.com/encuestaspublicas.php>

**FIGURA 7.2 ¿CREE USTED QUE EL PROYECTO DEL ACTUAL GOBIERNO DEBE CONTINUAR EL PRÓXIMO SEXENIO O QUE DEBE SER MODIFICADO EN EL PRÓXIMO GOBIERNO? (SEGÚN APROBACIÓN DE LA LABOR PRESIDENCIAL)**



	Total	Aprueba	Desaprueba
■ No sabe	13%	6%	19%
■ Debe ser modificado	42%	26%	65%
■ Debe continuar	45%	68%	16%

Fuente: Encuesta GEA-ISA, junio de 2023 (p. 60). Consultada el 20 de octubre de 2023 en <http://invesoc.com/encuestaspublicas.php>

La enorme popularidad de AMLO al inicio de su gobierno se ha desgastado conforme ha avanzado el tiempo. Especialmente importante en este proceso fue el mal manejo de la pandemia del coronavirus, que, al igual que pasó en Brasil y en Estados Unidos, fue negada al principio por el presidente y después atendida con desdén, sin promover una política de fortalecimiento del sistema de salud y una política contracíclica que aliviara el desempleo masivo y la pérdida de ingresos (Olvera, 2020).

La polarización ahora puede observarse en las preferencias de los ciudadanos respecto a la necesidad de continuar o no con el proyecto de la llamada 4T. Como puede verse en la figura 7.2, persiste una división casi perfecta entre quienes optan por la continuidad y quienes desean un cambio. No obstante, a fines de 2023 la polarización no ha devenido ni en enfrentamientos físicos ni en la creación de una verdadera fractura política y cultural de orden nacional.

## LA DESINSTITUCIONALIZACIÓN Y SUS CONSECUENCIAS

### La pandemia y el sistema de salud

La pandemia de covid-19 puso de manifiesto uno de los problemas de los gobiernos populistas. El líder tiende a desinstitucionalizar al estado al imponer sus decisiones sin debate previo, estudios necesarios ni preparación adecuada. Las capacidades estatales, de suyo disminuidas en la fase neoliberal, están hoy brutalmente dañadas debido a una política de austeridad más afín al neoliberalismo radical que a la necesidad de una reconstrucción del estado (Olvera, 2021).

Por esta razón México compitió con Brasil por el último lugar en la evaluación internacional del desempeño de los gobiernos en el manejo de la pandemia.<sup>6</sup> México reconoció oficialmente 334,812 muertes por covid-19, tercer lugar mundial, pero los cálculos por “exceso de muertes” suben la cifra a 862,141 al 1 de marzo de 2023 (UNAM, 2023). Estas cifras hablan de una incapacidad imperdonable del gobierno, el cual no supo reconocer a tiempo la pandemia; cuando por fin impulsó las campañas de vacunación hubo escasez, falta de planeación, desorden y, por lo menos al principio, manejo clientelar al poner al frente del proceso a un cuerpo burocrático informal, los “servidores de la nación”<sup>7</sup> y no a al personal de salud. Para colmo, la pandemia llegó cuando el gobierno acababa de eliminar los programas de salud del gobierno anterior, sin haberlos sustituido por otros. En consecuencia, había una escasez tremenda de recursos, de personal directivo y operativo, de líneas de mando y responsabilidad claras, de tal manera que los hospitales colapsaron en todos sus servicios, causando decenas de miles de muertes innecesarias (UNAM, 2023).

La crisis del sector salud se mantiene hasta la fecha, pues la apuesta del gobierno a crear un nuevo sistema de salud pública centralizada a través de un organismo llamado Instituto Nacional de Salud para el Bienestar fracasó rotundamente, y para colmo el gobierno federal redujo aún más el presupuesto general de ese sector. Las consecuencias fueron generalizadas, afectando incluso a áreas que eran muy eficientes, como el sistema de vacunación de infantes. Desde 2021 solo 30% de los niños tienen esquema de vacunación completa, mientras que hace

6. Véase <https://www.bloomberg.com/graphics/covid-resilience-ranking/>. Consultado el 20 de febrero de 2021.

7. Véase la siguiente sección para una explicación de la naturaleza política y jurídica de estos servidores públicos.

cinco años la proporción era de 93%. La crisis del sector salud ha sido gravísima, a grado tal que, de acuerdo con el INEGI, de 2018 a 2021 casi 20 millones de mexicanos se quedaron sin acceso a los servicios de salud (Frenck & Gómez, 2022).

## La violencia y la militarización

El campo en el que son más evidentes los riesgos de la falta de institucionalidad democrática es el de seguridad y justicia. México arrastra un gigantesco problema de empoderamiento del crimen organizado, aumento de la violencia criminal y de desapariciones forzadas, en el contexto complejo de un grave debilitamiento de las capacidades del estado en general y, en especial, del monopolio de la violencia legítima.<sup>8</sup>

La fragmentación del poder que resultó del régimen autoritario subnacional<sup>9</sup> vigente desde mediados de la década pasada profundizó las fracturas del orden social y debilitó la autoridad del estado en vastas regiones del país. Esta situación continúa sin cambio hasta la fecha, pues el gobierno federal no ha definido una política coherente destinada a resolver la violencia política y el poder del crimen organizado.

Ante la crisis de violencia e inseguridad y la pérdida de control sobre el territorio el gobierno hizo aprobar en 2019 un riesgoso paquete de reformas constitucionales que legalizaron el comando militar de la seguridad pública —que ya existía de facto desde 2006— al crear una Guardia Nacional dependiente orgánicamente del ejército —si bien de manera temporal— (Strobel, 2023), y desbandó al mismo tiempo a la Policía Federal. Hasta ahora, la ilegal y discrecional intervención de las fuerzas armadas en la seguridad, su impreparación en esta materia y su débil articulación con las policías estatales y municipales, muchas de ellas cooptadas por la delincuencia, ha conducido al incremento de la violencia y la comisión de múltiples atentados a los derechos humanos.

El gobierno federal le ha otorgado un poder inédito al ejército, que ha aceptado convertirse parcial y gradualmente en una policía militar propiamente dicha. A la fecha la Guardia Nacional tiene ya más de 100,000 efectivos, se han construido numerosos cuarteles para ella, que ha sustituido a la Policía Federal, y sus elementos se han distribuido por el territorio nacional. El presidente quiso legalizar la militarización de la Guardia Nacional en 2021, cuya fundación en 2019 estableció un estatuto civil a la corporación. La Suprema Corte determinó en 2023 que era inconstitucional la pretensión de asimilar al ejército la Guardia Nacional mediante una ley (Ortega & Torres, 2023). La policía militar, en ausencia de instituciones locales y federales de justicia fuertes —ausentes por completo de las reformas—, se ha transformado en un nuevo poder de facto, que incluso podría someter a las autoridades locales. Peor aún, junto con esta medida desesperada se ha impuesto el populismo penal al aumentar los delitos que merecen prisión preventiva oficiosa, mientras se incumple el compromiso de dotar de autonomía política a la fiscalía nacional, destruyendo así los pilares de la ya de por sí precaria reforma penal impulsada desde 2008 (Olvera, 2019).

8. Se cuentan en 112,000 los desaparecidos desde 2006 y hasta septiembre de 2023 (Comisión Nacional de Búsqueda, 2023) y en más de 360,000 los asesinatos registrados en el mismo periodo. Se ha judicializado menos del 1% de las desapariciones y alrededor del 2% de los crímenes. La impunidad es casi total (Diagnóstico de la Violencia y la Impunidad 2023).

9. El estudio de “regímenes políticos subnacionales” se ha convertido en una fructífera vía para complejizar el estudio de la política en países federales. La dinámica nacional/estadal explica en buena medida los límites de la democracia nacional. Sobre la categoría de “autoritarismo subnacional” véase Gibson, 2003; para una aplicación del concepto al caso de México, Olvera 2018. Un balance sobre la investigación comparativa a escala subnacional en Giraudy et al. 2019.

Lamentablemente, la creación de la Guardia Nacional no ha contribuido a la disminución de la violencia criminal. El número de asesinatos se mantiene en un promedio anual de 36,000 casos y las desapariciones forzadas han aumentado a un ritmo alarmante, al igual que otros delitos que se han vuelto parte de la vida cotidiana de la gente en buena parte del país, como los asaltos, el “cobro de piso” y las extorsiones en general, los secuestros, el robo de autos y de camiones de carga, el robo de combustible y gas. De hecho, el gobierno ha perdido el control territorial en amplias regiones del país (Olvera, 2023b) y cientos de alcaldes están amenazados, o cooptados, al igual que muchas policías municipales. Peor aún, la presencia del crimen organizado está ya influyendo en un incremento de la violencia electoral desde 2018, sin que el gobierno haga nada para evitar el riesgo de una mayor intromisión del crimen organizado en los procesos electorales (Alvarado, 2019; Olvera, 2021b).

Conforme ha avanzado el gobierno de López Obrador las fuerzas armadas han ido tomando más y más protagonismo. El presidente le ha asignado a la Marina el control de los puertos, algunos aeropuertos y las aduanas; al Ejército, la construcción y administración del aeropuerto de Santa Lucía, de tramos de los trenes Maya y Transístmico y de miles de sucursales del nuevo Banco del Bienestar; también ha asumido parte de los procesos de distribución de vacunas y medicinas, entre otras 240 tareas que se le han asignado.<sup>10</sup> Se habla con propiedad de la militarización del estado mexicano. AMLO usa la institución castrense como un sustituto rápido y leal de un aparato estatal disfuncional y de cuya alta burocracia desconfía profundamente. Pero el Ejército carece de las capacidades administrativas, técnicas y funcionales para llevar a cabo las complejas tareas que se le han asignado. Para ocultar los enormes costos de esta decisión en términos de ineficiencia, desperdicio de recursos y dudosos resultados, el gobierno utiliza el velo secreto que la Constitución brinda a las Fuerzas Armadas en México.<sup>11</sup> Peor aún, el empoderamiento militar impide que se atienda el problema de las violaciones masivas de derechos humanos que el país padece, puesto que una importante proporción de estas han sido cometidas por las propias fuerzas armadas (Olvera, 2021b).

Otro grave problema en el campo de los derechos humanos ha sido el súbito cambio de política migratoria entre 2019 y 2020. Al principio del gobierno de AMLO se abrieron las puertas a la migración centroamericana, ofreciéndole a los migrantes permisos de tránsito que legalizaban su estancia temporal en el país. Esto condujo a que hubiera varias “caravanas” masivas de migrantes, que por su tamaño causaron conmoción en México y en Estados Unidos. En los primeros meses de 2019 la frontera norte se convirtió en el escenario de una emergencia humanitaria, al concentrarse decenas de miles de personas que no podían cruzar la frontera a aquel país. Estados Unidos exigió a México detener en la frontera sur la migración centroamericana, bajo amenaza de imponer aranceles a las exportaciones mexicanas. La Guardia Nacional se estrenó así no en el combate al crimen organizado, sino en la detención y deportación masiva de centroamericanos, tarea a la que se asignaron casi 20,000 hombres, casi un tercio de la fuerza en ese momento, y que sigue cumpliendo hasta la fecha.

10. Un excelente seguimiento a este proceso de militarización de la administración pública en: Inventario Nacional de lo Militarizado, impulsado por el Programa de Política de Drogas del Centro de Investigación y Docencia Económicas. Al 1 de septiembre de 2022 el ejército realizaba 133 funciones de otras áreas del gobierno federal y 101 que le correspondían a autoridades estatales y municipales. Véase <https://ppdata.politicadedrogas.org>, consultada el 12 de noviembre de 2022.

11. La Constitución contiene una disposición que designa como “asuntos de seguridad nacional” las actividades y funciones de la Fuerzas Armadas. Amparándose en este estatuto, obviamente referido a asuntos estrictamente militares, el gobierno de López Obrador ha ocultado toda la información relativa a las obras públicas y a las labores administrativas desarrolladas por las fuerzas castrenses.

Esta política de contención generó no solo una crisis humanitaria en la frontera sur, sino también en la frontera norte (Reyes, 2019). El gobierno mexicano construyó en 2019 en su propia frontera sur el famoso muro que desde su campaña en 2017 Donald Trump prometió levantar en la frontera con México para frenar la migración ilegal.

La soberanía mexicana quedó en entredicho, pero la decisión de frenar la migración de tránsito ayudó a facilitar la negociación y aprobación del nuevo tratado de libre comercio con Estados Unidos y Canadá (T-MEC), que entró en vigor a mediados de 2020.

La pandemia de covid-19 frenó la cantidad de migrantes en tránsito en México en 2020 y 2021, aunque desde 2022 ha vuelto a aumentar alarmantemente la cantidad migrantes centroamericanos, venezolanos, cubanos y mexicanos y de muchos otros países que cruzan el territorio nacional tratando de llegar a la frontera norte y cruzar a Estados Unidos. El despliegue masivo del ejército no los ha detenido y de nuevo hay una crisis humanitaria tanto en la frontera norte como en la sur. A esta nueva oleada migratoria externa hay que sumar el creciente desplazamiento forzado interno por razones de violencia (Estévez, 2023).

### **La política social politizada**

El gobierno de Andrés Manuel López Obrador creó toda una nueva estructura burocrática para poner en práctica su política de subsidios a los pobres, con la particularidad de que esta quedó fuera de las normas y de las instituciones establecidas en la Ley de la Administración Pública Federal, por lo menos hasta bien entrado 2019. Los delegados federales de Programas Sociales en los estados —mejor conocidos como “superdelegados”— concentraron desde el principio de la administración buena parte del manejo del gasto público federal<sup>12</sup> en los estados, lo que ha facilitado el control del clientelismo político en el plano territorial. Los “superdelegados” fueron muy importantes en los tres primeros años del gobierno de AMLO, pues intervinieron en decisiones de política pública en varias áreas.

Especialmente importante ha resultado el programa de Pensión para Adultos Mayores, pues en México la gran mayoría de ese sector de la población no recibe ningún tipo de pensión por su trabajo. El gobierno canceló los programas previos que ya se aplicaban en esta materia y empezó de nuevo desde la creación de un nuevo padrón de beneficiarios, levantado antes de que AMLO tomara posesión, por unos jóvenes que usaban chalecos con los colores del partido Morena, subrayando el carácter político de la ejecución de los nuevos programas sociales en general. Los “servidores de la nación” se convirtieron en presencia ubicua en todo el país. Para principios de 2020 ya había 20,000 de estos funcionarios públicos, contratados por cierto en forma precaria, quienes han sido instrumentales no solamente en el reparto de subsidios en general, sino en la organización de movilizaciones políticas en favor del presidente y de su partido (Beck, 2022; Olvera, 2022). Esta estructura ha funcionado de manera paralela a la reconocida en la ley, y si bien se legalizó su existencia en 2020, sigue estando al servicio del presidente y no de la administración pública. Este hecho refuerza la personalización del poder y la desinstitucionalización del estado.

12. Los programas sociales nuevos son: Pensión para Adultos Mayores, Jóvenes Construyendo el Futuro, Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez, Pensión para el Bienestar con Discapacidad Permanente, Sembrando Vidas, Tandas del Bienestar, Producción para el Bienestar, Programa de Microcréditos para el Bienestar y Crédito Ganadero a la Palabra, todos los cuales basan su operación en la transferencia de dinero directa a los beneficiarios sin más requisito que el compromiso de palabra (Casar 2019). No son universales pues los beneficiarios deben estar inscritos en censos levantados por los “servidores de la nación”.

## La democracia directa desnaturalizada

En 2014 se aprobó una reforma constitucional político-electoral pactada por todos los partidos políticos, cuya finalidad principal fue imponer severas restricciones a la intervención de los presidentes en los procesos electorales e impedir la compra de espacios publicitarios en favor de los partidos en la televisión y radio por parte de los partidos políticos o particulares. En el mismo paquete el Congreso de la Unión aprobó la Ley Federal de Consulta Popular, que regulaba “el procedimiento para la convocatoria, organización y declaración de resultados de las consultas populares”. Hasta 2019 ninguna solicitud de consulta o de referendo había prosperado a escala federal debido a las muchas restricciones que la propia ley impuso en términos de materias que podían ponerse a consulta, y especialmente porque para que los resultados pudieran considerarse vinculantes debería votar al menos 40% del padrón, una cifra imposible de alcanzar dentro de las tradiciones políticas mexicanas. Estas disposiciones mostraban lo poco dispuestas que estaban las fuerzas políticas a tomar en serio las formas de democracia directa. La demagogia participacionista había sido una constante desde el periodo de transición, pues todos los partidos, cuando fueron gobierno en los planos nacional o local, crearon leyes de participación ciudadana, generalmente impulsadas por organizaciones civiles, tan solo para volverlas virtualmente imposibles de instrumentar (Olvera, 2010).

Después de la victoria de Andrés Manuel López Obrador en las elecciones presidenciales de 2018 se llevaron a cabo diversas “consultas” al margen del marco legal durante el periodo de transición gubernamental, “para dar soporte social a un conjunto de decisiones que ya formaban parte de sus objetivos de gobierno”, según explicó el propio presidente electo.

La primera de ellas —Consulta Nacional Nuevo Aeropuerto— se llevó a cabo entre los días 25 y 28 de octubre de 2018 para decidir sobre la construcción del Nuevo Aeropuerto Internacional de Ciudad de México (NAICM). El ejercicio fue organizado por la Fundación Arturo Rosenblueth y financiada por los legisladores federales de Morena. Participaron poco más de un millón de personas —menos del 1% del padrón electoral— en 538 municipios del país y con esperable resultado mayoritario en rechazo a la construcción del ya muy avanzado aeropuerto y su reemplazo por dos pistas en la Base Aérea Militar de Santa Lucía. Se criticó desde el principio la patente inconstitucionalidad de esta “consulta”. En condiciones parecidas y con una participación aun menor —900 mil votantes—, un mes después —24 al 25 de noviembre— se celebró una nueva consulta para preguntar a la ciudadanía sobre los proyectos prioritarios del nuevo gobierno —entre ellos la construcción del Tren Maya y de la refinería de Dos Bocas, ejercicio igualmente inconstitucional. Después, en 2019, la Secretaría de Gobernación organizó una consulta en Mexicali para determinar la construcción de una planta cervecera de Constellation Brands, rechazada por un amplio sector de la ciudadanía local por la escasez de agua que ya padecía la ciudad. Más de 60% de quienes votaron rechazaron la cervecería.<sup>13</sup> López Obrador decidió usar la figura de la consulta también para legitimar el “enjuiciamiento de los expresidentes”, medida que le parecía, en parte, necesaria para hacerles pagar el desastre causado, según él, por 30 años de políticas neoliberales y por la corrupción generalizada; sin embargo, por otra parte, de manera contradictoria, también

13. Un excelente resumen de este proceso está disponible en: [https://es.wikipedia.org/wiki/Consulta\\_popular\\_de\\_México\\_de\\_2021#cite\\_note-12](https://es.wikipedia.org/wiki/Consulta_popular_de_México_de_2021#cite_note-12)

aseguró que hacerlo sería “conspirar contra la estabilidad política del país” y se posicionó a favor de una política de “punto final”. Aquí había un problema de origen. Para acusar penalmente a los expresidentes y en general exfuncionarios de gobiernos anteriores no era necesaria ninguna consulta, simplemente había que aplicar la ley existente, que señalaba el deber de la Procuraduría General de la República de proceder contra exfuncionarios que, en ausencia de inmunidad o fuero al ya no tener ningún cargo, eran sujetos punibles como cualquier ciudadano. Pero López Obrador quería, al parecer, legitimar la ruptura de la tradición no escrita de que a los expresidentes no se les podía procesar, o bien, usar la “consulta” para dejar establecida su crítica a sus antecesores.

López Obrador esperó a que fueran aprobadas las reformas constitucionales que regularan estos ejercicios, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 20 de diciembre de 2019. El presidente presentó formalmente el 15 de septiembre de 2020 una petición de consulta popular al Senado sobre el posible enjuiciamiento de los exmandatarios, fundada en la idea de que “los desastres humanos, sociales y nacionales sufridos por el país durante esos 30 años [que] fueron resultado de una suma de actos voluntarios irracionales por parte de quienes lo gobernaron en ese lapso”. En un inicio, la pregunta sería:

¿Está de acuerdo o no con que las autoridades competentes, con apego a las leyes y procedimientos aplicables, investiguen y en su caso sancionen la presunta comisión de delitos por parte de los expresidentes Carlos Salinas de Gortari, Ernesto Zedillo Ponce de León, Vicente Fox Quesada, Felipe Calderón Hinojosa y Enrique Peña Nieto antes, durante y después de sus respectivas gestiones?

El mismo día la Cámara de Senadores envió la propuesta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) para determinar su constitucionalidad, que era muy dudosa porque de facto se preguntaba si se debía aplicar o no la ley. El 1 de octubre el máximo tribunal determinó —con seis votos a favor y cinco en contra— constitucional la materia de la consulta, pero reformuló la pregunta. El ministro Luis María Aguilar había emitido un proyecto que decía que la consulta era un “concierto de inconstitucionalidades” y que la justicia “no se puede someter a consulta”. En contraste, el presidente de la Corte, Arturo Zaldívar, argumentó que la SCJN debía fungir como “puente que permita a todas las personas intervenir en las grandes discusiones nacionales con pleno respeto al marco constitucional”. La pregunta quedó reformulada de esta manera:

¿Estás de acuerdo o no en que se lleven a cabo las acciones pertinentes, con apego al marco constitucional y legal, para emprender un proceso de esclarecimiento de las decisiones políticas tomadas en los años pasados por los actores políticos encaminado a garantizar la justicia y los derechos de las posibles víctimas?

Esta consulta popular fue el primer ejercicio participativo de este tipo formal y legalmente validado a escala nacional en la historia. Lamentablemente, su propósito fue instrumentalizado políticamente al ser utilizado por el presidente y Morena para sus fines políticos. La consulta no fue solicitada por los ciudadanos, sino por el presidente, aunque se hayan recolectado las firmas que exigía la ley para ello; carecía de objeto, pues se consultó sobre un tema que no debería haber sido puesto a consulta; la manipulación política del proceso llevó a plantear una pregunta abstracta que no permitía decidir nada.

En realidad, todo indica que lo quería el presidente era estar en la boleta del proceso electoral intermedio de 2021 a través de la “consulta”. Sin embargo, las disposiciones de la ley de consulta popular y las titubeantes decisiones de la Suprema Corte limitaron el alcance político de esta estrategia. La ley misma establece que las consultas no pueden ser simultáneas con las elecciones. AMLO trató de saltarse esta disposición alegando ahorros de costos. La Corte cambió la pregunta para evitar una confrontación con el presidente en caso de declarar inconstitucional la consulta, y al hacerlo le quitó el filo al ejercicio. A pesar de todo la consulta se llevó a cabo el 1 de agosto de 2021, tres meses después de las elecciones intermedias. Fue un fracaso político relativo para el presidente, pues el ejercicio no fue participativo en el sentido de ser impulsado por la ciudadanía, mientras que, pesar de la enorme operación de estado realizada para llevar votantes a las urnas, apenas un poco más de 7 millones de personas emitieron su voto, por lo que la consulta careció de efectos jurídicos y políticos. No obstante, Morena y, ante todo, el propio López Obrador, demostraron tener una gran capacidad movilizatoria. La intrascendencia de esta consulta se confirmó en el hecho de que ningún presidente ha sido procesado por el nuevo gobierno.

En materia participativa siguió inmediatamente después el Referendo Revocatorio de 2022. El presidente López Obrador, recordemos, había presionado al Congreso para que en el paquete de reformas constitucionales de 2019 se incluyera en la Constitución la figura de revocación de mandato. De origen la iniciativa resultó sospechosa. No solo la revocatoria resultaría legalmente inaplicable al presidente en turno por ser aprobada posteriormente a su elección constitucional, sino que ningún actor político o social estaba demandando la creación de ese mecanismo. Además, para activarlo y hacerlo legalmente válido se le pusieron estándares inalcanzables —alto número de firmas necesarias para solicitarlo y enorme porcentaje de votación para hacerlo vinculante: 40% del padrón—. En esto la nueva ley copió las absurdas limitaciones impuestas a otras formas de democracia directa contenidas en las legislaciones de la mayoría de los estados del país (Olvera, 2009). Por tanto, la iniciativa no tenía seriedad.

La consulta de revocación de mandato de 2022, oficialmente denominado Proceso de Revocación de Mandato del Presidente de la República electo para el periodo constitucional 2018–2024, se llevó a cabo el 10 de abril de 2022 y en teoría debería haber preguntado a la ciudadanía si estaba de acuerdo con la conclusión anticipada del mandato de Andrés Manuel López Obrador como presidente. El ejercicio no fue solicitado por la oposición ni por ningún grupo de ciudadanos, pues la popularidad del presidente hacía innecesario un referéndum de esta clase. Lejos de ser un instrumento de control ciudadano sobre el mandatario, la consulta de revocación derivó en un innecesario ejercicio de ratificación de mandato.

De acuerdo con la ley, el Instituto Nacional Electoral (INE) vigiló la recolección de 2.7 millones de firmas en 17 estados del país, que representaban 3% de la lista nominal de electores, según lo establecido por la Constitución y la Ley Federal de Revocación de Mandato para admitir una solicitud de proceso revocatorio. Todo el aparato electoral de Morena se movilizó para recolectar las firmas, sin la menor participación ciudadana. En todo caso, esta movilización sirvió para probar las capacidades territoriales del partido. Este proceso debe ubicarse en el contexto de una campaña gubernamental sostenida para colocar en el imaginario público la idea de que el presidente era y es el único agente de cambio, el sujeto político por excelencia, un líder de dimensiones históricas, a grado tal que sus decisiones no deberían cuestionarse, solo obedecerse. Quien no lo hiciese era sospechoso de traición a la patria, como lo manifestaron una y otra vez durante 2021 y 2022 gobernadores, senadores y diputados de Morena (Gómez Vilchis, 2022).

El propio mandatario se encargó de reiterar su opinión de que su persona estaba por encima de la ley y de los asuntos mundanos. Su estatura moral y la importancia de su misión lo colocaban más allá de cualquier sospecha, por lo que las críticas a su familia, a su equipo y a su desempeño no podían ser más que resultado de las maquinaciones perversas de los enemigos de la patria. El presidente, en cambio, podía violar las leyes de protección de datos personales y publicitar los ingresos del periodista que investigó a su hijo mayor, acusar una y otra vez a varios medios nacionales e internacionales de conspirar en su contra por publicar información que demostraba sus errores y mentiras, así como exigir a fundaciones y gobiernos extranjeros y a empresarios nacionales que dejaran de financiar a *think tanks* que se dedican a hacer investigación profesional de los asuntos públicos, y que eran los que habían dado a conocer los escándalos de corrupción del actual gobierno. Incluso los entes públicos autónomos merecían estar en la categoría de enemigos. A mediados de 2022 la Auditoría Superior de la Federación dio a conocer que detectó graves fallas administrativas, irregularidades y omisiones de rendición de cuentas en los proyectos emblemáticos del presidente, así como en la instrumentación de sus programas de subsidios y becas. Esto bastó para que AMLO se lanzara en contra de todas las instituciones anticorrupción, señalándolas de ineficaces, costosas y fallidas, como lo había hecho antes con el Instituto Nacional Electoral y con el Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (Olvera, 2022b).

Más grave aún fue la postura de los senadores de Morena, expresada en un desplegado publicado antes del referendo, en la que afirmaban que “El presidente Andrés Manuel López Obrador encarna a la nación, a la patria y al pueblo; los opositores al presidente, por consiguiente, buscan detener los avances para darle al pueblo de México un futuro más digno” (Grupo Parlamentario Morena, LXV Legislatura, 2022).

En ese contexto se produjo el referendo revocatorio. Hubo múltiples batallas legales en el proceso, una nueva intervención de la Suprema Corte de Justicia para tratar de clarificar la pregunta y validar la reglamentación del ejercicio, y un debate nacional que ayudó a llevar la polarización a su límite. Claramente, el referendo fue boicoteado por la oposición y solo Morena intentó convertirlo en un ejercicio ratificatorio.

La pregunta fue: “¿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?”

A pesar de poner a todo el aparato de estado a movilizar votantes —usando el *expertise* priista que sustenta las prácticas de Morena—, en el referendo no se obtuvieron los votos que AMLO consideraba necesarios como piso mínimo para obligar al congreso y a la Suprema Corte a aprobar sus propuestas de reforma constitucional más importantes: la reforma eléctrica —para reestatizar la industria—, la de la Guardia Nacional —para darle al Ejército comando sobre ella— y la electoral, para poder controlar al Instituto Nacional Electoral. Esa cifra, al parecer, andaba cerca de los 20 millones de votos, que solo eran obtenibles si las clases medias urbanas del occidente y norte del país hubieran puesto aún alguna esperanza en AMLO, tal como lo hicieron en las elecciones presidenciales de 2018. Votaron en el referendo 16.5 millones de personas (17.7% del padrón), de las cuales poco más de 15 millones votaron por la ratificación. La geografía y composición del voto demuestra que Morena era ya en ese momento un partido asentado en el sur profundo, y cuyas bases son las clientelas de la política de reparto de subsidios y sectores de clases medias bajas que encuentran en AMLO una vía de manifestación de su descontento con su condición de precariedad y exclusión.

Según la encuesta de salida de *El Financiero* casi la mitad de los votantes fueron mayores de 50 años, y dos tercios de ellos se identificaron como simpatizantes de Morena. En otras palabras, en el referendo se expresó el voto duro del grupo gobernante.

Por regiones destacan Tabasco y Chiapas, estados favorecidos por el gobierno, que tuvieron una participación electoral increíblemente alta (36% y 27.8%), y muy cerca estuvieron otros estados con fuerte tradición rural, importante descentralización y altas proporciones de su población recibiendo subsidios (Veracruz, 26.88%, Tlaxcala, 24.9%, Guerrero, 24.4%, Oaxaca, 23.6%). En cambio, los estados del norte tuvieron una participación promedio de entre 10 y 15%. La Ciudad de México, a pesar de la movilización total del gobierno de la ciudad, no llegó al 20%, lo cual indicaba que la capital del país había dejado de ser la principal base electoral de Morena.<sup>14</sup>

Que la apuesta de AMLO era grande lo demuestra el hecho de que todo el aparato de gobierno y Morena como partido decidieron violar la ley electoral impunemente, promoviendo en forma abierta el voto en su peculiar interpretación del referendo y usando con descaro las estructuras y el presupuesto gubernamentales para movilizar votantes. Contra esa apuesta hay que evaluar los resultados. Si Morena como partido obtuvo alrededor de 34% del voto en 2018 y en 2021, en 2022 su votación quedó muy por debajo de esos estándares, aun con la ayuda que le hayan podido prestar sus partidos aliados Verde y del Trabajo.

La oposición olió sangre rápidamente, por lo cual plantó cara a AMLO en la votación de la Reforma Eléctrica en septiembre de 2022. La apuesta de AMLO era cooptar al PRI, de hecho absorberlo por completo mediante una táctica combinada de zanahoria y garrote. Esta forma de control ya se había experimentado en meses anteriores. Embajadas para exgobernadores priistas que ayudaron al triunfo de Morena y perdón para los ladrones y corruptos si cooperaban con la causa, por un lado, y procesos penales, cárcel y abusos para los indisciplinados o inservibles. La extrema falta de valoración de la ley que el presidente ha exhibido desde siempre le permitía decidir en solitario la suerte de cada político o política que se interponía en el camino. Es por ello que personajes siniestros, provenientes de los bajos fondos del mundo legal, como Julio Scherer, Jr., y el fiscal Alejandro Gertz Manero han sido los compañeros de viaje principalísimos de un presidente que se dice transformador y protagonista de una gesta histórica. Ciertamente, el pleito que se produjo precisamente en esos momentos entre estos dos jefes de bandos mafiosos del mundillo legal ayudó a desarmar el tinglado que chantajeaba a los políticos priistas y a darles un margen de libertad del cual no habían gozado en los tres años previos. El PRI decidió que las amenazas de AMLO ya no eran creíbles y que oponerse era mejor camino para su supervivencia que su subordinación.

Así, aun sin tener programa ni liderazgos ni plan de acción la oposición partidaria en su totalidad optó por primera vez por unirse contra AMLO en la votación de la reforma eléctrica. La derrota parlamentaria fue matizada por la no derrota —que no victoria— en la Suprema Corte de Justicia en días previos, que al no declarar inconstitucional lo esencial de las leyes en materia eléctrica que AMLO hizo aprobar en el Congreso en 2020, abrió un espacio de maniobra que le permitió al gobierno imponer ulteriormente una parte de su agenda en el sector.

Aparte de construir este estado paralelo como parte central de su gestión, AMLO ha enfrentado retos políticos propios de la consolidación de un régimen populista.

14. Un notable resumen de los aspectos legales y operacionales del referendo, así como de su resultado, está disponible en [https://es.wikipedia.org/wiki/Consulta\\_de\\_revocaci3n\\_de\\_mandato\\_de\\_M3xico\\_de\\_2022](https://es.wikipedia.org/wiki/Consulta_de_revocaci3n_de_mandato_de_M3xico_de_2022).

## LOS VACÍOS Y LOS RETOS DE LA CONSOLIDACIÓN POPULISTA

### La dificultad de institucionalizar el liderazgo personalista en un partido político

López Obrador construyó una coalición política y electoral abigarrada que no tuvo ni tiene coherencia ideológica ni puntos en común reales, excepto la figura del líder. El núcleo original de Morena, partido creado en 2013 —cuando López Obrador decidió romper con el PRD, el partido que lo albergó por más de 20 años—, fue completamente rebasado por la urgencia de convertirlo en un partido con presencia territorial nacional en solo cuatro años. Poco a poco se produjo un transfuguismo masivo de políticos profesionales de otros partidos a Morena, proceso alimentado por el desgaste de los partidos tradicionales y por las perspectivas de éxito electoral que Morena fue adquiriendo en sucesivas elecciones locales de 2015 en adelante. La improvisación de candidaturas trajo como consecuencia que los gobernadores, senadores y diputados federales y locales de Morena se caracterizaran, en su gran mayoría, por sus escasas capacidades políticas y técnicas. La mayoría de ellos son políticos impresentables e incompetentes, lo cual ha provocado una aguda escasez de capacidades de gobernanza.<sup>15</sup>

Morena como partido contradice el mensaje moral que postula López Obrador. Lejos de representar la emergencia de una nueva clase política, es más bien la síntesis de la vieja. Esto diferencia a Morena del MAS de Evo Morales, que sí fue un partido nuevo y desarrolló una nueva clase política, y del PT brasileño, el cual formó también una nueva clase política a lo largo de los años. Ambos partidos tuvieron su origen en grandes movimientos sociales. En Morena hay un reciclamiento de una parte de la vieja clase política y una separación radical de los movimientos sociales. Morena es más bien un aparato electoral similar al del peronismo kirchnerista, pero sin su fuerza organizacional de base, y su contexto de ascenso al poder se parece al de Chávez y Correa, quienes triunfaron aprovechando el vacío político creado por una crisis del sistema de partidos precedente.

El proceso electoral nacional de 2024 está tensionando las fuerzas internas que conviven en Morena. López Obrador no ha permitido que se formen corrientes formales al interior de su partido y ha evitado que se consolide una burocracia profesional en su interior—lo cual le ha permitido manejarlo a su antojo—. Pero la enorme cantidad de puestos en disputa —casi 19,000 entre nueve gubernaturas, 300 diputaciones federales de elección directa más 200 de representación proporcional, 64 senadores de elección directa y otros tantos de representación proporcional, más cientos de diputaciones locales, alcaldías y cuerpos edilicios— está creando conflictos internos locales en Morena en todo el país.

En cuanto a la elección presidencial, la ausencia legal de reelección, la edad de AMLO y la cultura política mexicana, en la que el principio maderista de “sufragio efectivo, no reelección” tiene un gran peso simbólico, ha obligado a Morena a adelantar la designación de la posible sucesora de AMLO, Claudia Sheinbaum, exjefa de Gobierno de la Ciudad de México. La candidata carece del carisma de López Obrador, pero la elección asumirá un carácter plebiscitario sobre la gestión del líder. En ausencia de programa, de estructura partidaria y de liderazgo propio Sheinbaum solo puede aspirar a mostrarse como la heredera designada.

15. Sobre la importancia de considerar las capacidades estatales en el estudio de los regímenes políticos véase Hincapié y Olvera 2019.

## La imposibilidad de absorber políticamente a movimientos sociales relevantes

El gobierno no ha sabido cómo lidiar con el emergente movimiento feminista, que no opera en las lógicas y gramáticas morales del clientelismo; tampoco puede dialogar con el movimiento indígena, especialmente con el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), el cual tiene autonomía política y proyecto propios, y tampoco puede entenderse con el movimiento ecologista, que resiste los megaproyectos faraónicos que impulsa el gobierno. Sorprendentemente, tampoco puede responder al gran movimiento nacional de colectivos de familiares de víctimas de desaparición forzada, ante quienes se comprometió en la campaña a atender prioritariamente (Olvera, 2020; 2022a).

Todos ellos forman parte de un nuevo tipo de movimientos sociales, articulados y autoconvocados por medio de las redes sociales, carentes de organización formal y de representación autorizada, que recurren a la movilización frecuente y en ocasiones a la acción directa. En realidad son muchos grupos dispersos reunidos en coyunturas específicas. Tienen vasos comunicantes importantes, pero lo más relevante de estos movimientos sociales es que se salen de la lógica amigo/enemigo y de la cultura clientelar que caracteriza a la política tradicional mexicana y que sigue reproduciendo el gobierno actual.

En el campo popular destacan las múltiples luchas contra los megaproyectos, la minería a cielo abierto y, en general, contra la destrucción de la naturaleza. Muchas de estas luchas son protagonizadas por pueblos indígenas que defienden así su autonomía política y su modo de vida. Este tipo de movimientos sociales estarán en la línea del frente en los próximos años dada la obsesión del actual gobierno por basar una parte de su legitimidad en el desarrollo de megaproyectos, el mayor de ellos, el Tren Maya, situado precisamente en territorios indígenas. Al igual que en el caso de los movimientos antes mencionados, estas formas de resistencia popular desarrollan formas de acción colectiva horizontales, fundadas en asambleas y en la acción directa. La alianza de muchas de estas resistencias con sectores del movimiento ecologista y con organizaciones civiles que apoyan sus causas desde el ámbito legal fortalece su potencial y puede generar alianzas y sinergias impensadas.

Sin embargo, estos movimientos no tienen un peso político decisivo en este momento, pero sus constantes críticas a la irresponsabilidad del gobierno, a su ausencia casi total en materia de justicia en los ámbitos penal, civil, ambiental, laboral y agrario, y el fracaso del gobierno en su intento de resolver el caso emblemático de la desaparición y muerte de los 43 normalistas de Ayotzinapa en 2014 crean un flanco débil en la izquierda social que puede ser importante en una elección competitiva.

## CONCLUSIÓN

Si bien hasta ahora no se han violentado las normas de convivencia democrática, la polarización que induce el presidente López Obrador a partir de su concepción amigo-enemigo de la política y su uso autoritario de la mayoría parlamentaria ha reducido los espacios de diálogo fundamentales para la democracia; su insistencia en rescatar las empresas paraestatales, impulsar megaproyectos en el sur del país y repartir sin transparencia alguna apoyos asistenciales a los pobres, sin construir ciudadanía, ha puesto en crisis las finanzas públicas y obligado a una reducción de capacidades estatales en todos los órdenes, especialmente las áreas básicas de la salud, la educación, la seguridad pública y la justicia, creando con ello una franca desinstitucionalización del estado mexicano.

AMLO carece de una propuesta de gobierno coherente y viable. El ejercicio de gobierno de AMLO es una colección desarticulada de decisiones inspiradas en el proyecto desarrollista estatista y paternalista. La “cuarta transformación”, a pesar de su discurso rompedor, es 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 la 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 aún, la carencia de capacidades estatales ha reproducido a escala ampliada la más absoluta impunidad de los criminales.

El “cambio de régimen” se ha convertido en una crisis de régimen en la cual 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 solo un horizonte lejano ante la imposibilidad de traducir en fuerza política su potencial de transformación social y cultural.

La hibridación (Peruzzotti, 2017) entre democracia y autoritarismo, que ya caracterizó a los gobiernos de la transición en términos territoriales, ha continuado en el gobierno de López Obrador en un nivel mucho más alto de generalización de prácticas iliberales 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.

## REFERENCIAS

- Ackerman, J., Atilano, J., Caloca, E., Dávila, R., Escamilla, A., Escobar, L. A., Espitia, D., Pérez, E., Pérez, P. A., Román, M., Zasso, M. & Zumaya, M. (2021, 5 de septiembre). Consulta Popular: ¿Avance histórico o simulación? Estudio de coyuntura. *Tlatelolco Lab*, núm. 5. PUEDJS-UNAM.
- Alvarado, A. (2019). Violencia política y electoral en las elecciones de 2018. *Alteridades*, 29(57), 59-73. <http://www.doi.org/10.24275/uam/izt/dcsh/alteridades/2019v29n57/Alvarado>
- Beck, H. (2022, diciembre). AMLO, el pueblo y la democracia. *Nueva Sociedad*, Opinión. <https://nuso.org/articulo/AMLO-Mexico/>
- Casar, A. (2018, 1 de agosto). Morena toma todo. *Nexos*. <https://www.nexos.com.mx/?p=38743>. Consultado el 20 de diciembre de 2023.
- Dagnino, E., Olvera, A. J. y Panfichi, A. (2006). Para otra lectura de la disputa por la construcción democrática en América Latina. En E. Dagnino, A. Olvera & A. Panfichi (Coords.),

- La disputa por la construcción democrática en América Latina*. Fondo de Cultura Económica/Universidad Veracruzana.
- Del Palacio, C. (2023). *Periodismo de Frontera en América Latina. Violencias y desigualdades múltiples*. CALAS/CLACSO/UNSAM/FLACSO Ecuador.
- El Sol de México. (2019, 23 de octubre). “Poquito porque es bendito”: medios sufren por austeridad de AMLO. *El Sol de México*. <https://www.elsoldemexico.com.mx/mexico/sociedad/ultimas-noticias-medios-de-comunicacion-amlo-prensa-austeridad-gobierno-prensa-radio-television-4355447.html>
- Estévez, A. (2023, 9 de marzo). ¿El fin de la migración forzada internacional? *Nexos*, Observatorio Migrante <https://migracion.nexos.com.mx/2023/03/el-fin-de-la-migracion-forzada-internacional/>
- Frenck, J. & Gómez Dantés, O. (2022, 1 de marzo). Fracturas en la salud pública. *Nexos*, Agenda. <https://www.nexos.com.mx/?p=66329>
- Gibson, E. L. (2013). *Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Federal Democracies*. Cambridge University Press.
- Gómez Vilchis, R. (2022). ¿Populismo o lealtad racional hacia el presidente López Obrador? El perfil del partidario de la 4T y las elecciones intermedias (2021). *Revista Mexicana de Opinión Pública*, (32), 77–95.
- Grupo Parlamentario Morena, LXV Legislatura. (2022, 15 de febrero). *Versión estenográfica de la conferencia de prensa de senadoras y senadores del Grupo Parlamentario de Morena en el Senado de la República*. <https://morena.senado.gob.mx/version-estenografica-gp-morena-15febrero2021/>
- Hincapié, S. & Olvera, A. J. (2019). Capacidades estatales en órdenes mixtos. *Clivajes. Revista de Ciencias Sociales*, VI(11), 1–22. <https://doi.org/10.25009/clivajes-rs.voi11.2557>
- Laclau, E. (2005). *La razón populista*. Fondo de Cultura Económica.
- Núñez, L. (2023, 1 de octubre). Presupuesto de un solo hombre. *Nexos*, El Blog de Nexos. <https://www.nexos.com.mx/?p=75490>
- Olvera, A. J. (2009). *Las leyes de participación ciudadana en México: proyectos políticos, estrategias legislativas y retos estratégicos en la democratización futura* [Informe de Consultoría]. [http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/946/4/images/OlveraEntregable3\\_leyes\\_de\\_participacion\\_ciudadana.pdf](http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/946/4/images/OlveraEntregable3_leyes_de_participacion_ciudadana.pdf)
- Olvera, A. J. (Ed.). (2010). *La democratización frustrada. Limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derechos y de participación ciudadana en México*. Publicaciones de la Casa Chata/Universidad Veracruzana.
- Olvera, A. J. (Coord.). (2018). *Veracruz en su laberinto. Autoritarismo, crisis de régimen y violencia en el sexenio de Javier Duarte*. Universidad Veracruzana.
- Olvera, A. J. (2019). Crisis de régimen, autoritarismo subnacional y reforma penal en México. *Perfiles Latinoamericanos*, 27(53), 1–25. <https://doi.org/10.18504/pl2753-006-2019>
- Olvera, A. J. (2020). México 2018: elección plebiscitaria, crisis neoliberal y proyecto populista. En G. Caetano y F. Mayorga (Eds.), *Giros políticos y desafíos democráticos en América Latina. Enfoques de casos nacionales y perspectivas de análisis* (pp. 115–142). CLACSO.
- Olvera, A. J. (2021). De la elección plebiscitaria al populismo nostálgico. López Obrador y la “Cuarta Transformación” en México. En Y. Murakami & E. Peruzzotti (Eds.), *América Latina en la encrucijada: coyunturas cíclicas y cambios políticos en la segunda mitad de la década del siglo XXI*. Universidad Veracruzana.

- Olvera, A. J. (2021b, 30 de junio). Elecciones 2021: Hacia una restauración por la vía democrática. *El País*. <https://elpais.com/mexico/opinion/2021-07-01/elecciones-2021-hacia-una-restauracion-por-via-democratica.html>
- Olvera, A. J. (2022a). Populismo, polarización, delegación y desinstitucionalización en el gobierno de López Obrador. En A. Sermeño, A. Aragón & C. Delgado (Eds.). *Populismo y declive democrático: Síntomas de un cambio de época* (pp. 271–294). Gedisa/UNAM.
- Olvera, A. J. (2022b, 9 de abril). El referendo y la deriva autoritaria del régimen. *Nexos*, Blog de la Redacción. <https://redaccion.nexos.com.mx/el-referendo-y-la-deriva-autoritaria-del-regimen/>
- Olvera, A. J. (2022c, 15 de diciembre). El Plan B y el futuro de la democracia. *El País*. <https://elpais.com/mexico/opinion/2022-12-16/el-plan-b-y-el-futuro-de-la-democracia.html>
- Olvera, A. J. (2023a, 23 de mayo). La Suprema Corte como enemigo. *El País*. <https://elpais.com/mexico/opinion/2023-05-23/la-suprema-corte-como-enemigo.html>
- Olvera, A. J. (2023b, 2 de septiembre). La sucesión y la descomposición del régimen. *Nexos*, El Blog de Nexos <https://redaccion.nexos.com.mx/la-sucesion-y-la-descomposicion-del-regimen/>
- Ortega, M. & Torres, M. F. (2023, 14 de abril). El fraude del carácter civil de la Guardia Nacional. *Nexos*, El Juego de la Suprema Corte. <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/el-fraude-del-caracter-civil-de-la-guardia-nacional/>
- Peruzzotti, E. (2017). El populismo como ejercicio de poder gubernamental y la amenaza de hibridación de la democracia liberal. *Revista SAAP*, 11(2), 213–225.
- Rosanvallon, P. (2020). *Le siècle du populisme. Histoire, théorie, critique*. Seuil.
- Strobel, H. (2023, 25 de julio). La Guardia Nacional y los usos del pasado. *Nexos*, Blog de la Redacción: Seguridad. <https://redaccion.nexos.com.mx/la-guardia-nacional-y-los-usos-del-pasado/>
- UNAM. (2023). *Plataforma de Información Geográfica de la UNAM sobre covid-19 en México*. <https://covid19.ciga.unam.mx>
- Urbinati, N. (2019). *Me the People. How Populism Transforms Democracy*. Harvard University Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctvk12sz4>
- Zamudio Sosa, A. & Montero-López Lena, M. (2022). Emociones, obligación moral y eficacia colectiva en la consulta popular para enjuiciar a expresidentes. *Revista Digital Internacional de Psicología y Ciencia Social*, 8(1), 23–41.