

MÉXICO 2018: CRISIS DE RÉGIMEN

ALBERTO J. OLVERA*

INTRODUCCIÓN

México vive un periodo de fin de régimen. A unos meses de que se celebren las fundamentales elecciones de 2018, el país vive un clima de crisis política e incertidumbre. La experiencia de casi seis años del gobierno federal del PRI confirmó la imposibilidad de restaurar el viejo régimen, especialmente de su columna vertebral, el presidencialismo casi absoluto.

Sin embargo, los últimos años han demostrado también el fracaso de una estrategia de democratización gradual basada en reformas parciales de las instituciones del Estado. Los actores prodemocráticos de la sociedad civil pensaron, con demasiado optimismo, que la democracia electoral abriría espacios de participación de la ciudadanía que conducirían tarde o temprano a una reforma del Estado que significaría la construcción de los cimientos de un verdadero régimen democrático.

Desde la alternancia en la Presidencia de la República en el año 2000, esta estrategia demostró consistentemente que, sin presión desde abajo, las reformas legales e institucionales no podrían modificar los fundamentos autoritarios ni controlar la acción inercial de las instituciones del viejo régimen. La creación del Instituto Nacional Electoral en 2014, del Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública en 2015, la reforma penal y las reformas menores que han abierto espacios de participación en algunos campos de la política pública, no condujeron al control horizontal (insti-

* IIH-S, Universidad Veracruzana.

tucional) del Estado. Fueron instrumentos ultimadamente ineficaces de la rendición de cuentas en el modelo híbrido civil-estatal que se intentó construir en los pasados veinte años. Las instituciones autónomas, tan celebradas en la década pasada, fueron fácilmente colonizadas por los actores políticos.

Ha quedado claro que a partir del año 2000 la democracia electoral permitió la elección de gobiernos democráticos, pero ello no condujo a un cambio de régimen. En otras palabras, no se pudo construir un régimen democrático digno de ese nombre. Como es sabido, un régimen democrático se caracteriza por una efectiva división de poderes, por instituciones de justicia fuertes que soportan el funcionamiento de un Estado de derecho, por un federalismo sano en el que la división de las responsabilidades entre niveles de gobierno está claramente definida y es respetada, de tal forma que los ciudadanos puedan exigir las responsabilidades del ejercicio del gobierno a las instancias respectivas. Un régimen democrático construye ciudadanía, que no se limita a los derechos políticos, sino que abarca también las dimensiones de los derechos civiles, sociales y culturales. Y, por supuesto, un régimen democrático permite una rendición de cuentas más o menos efectiva, lo cual puede permitir el control de la corrupción y evitar la impunidad generalizada.

Nada de esto se ha logrado en el ya muy largo periodo de transición. Es preciso entender las causas del fracaso del proyecto democratizador para ubicar en su debido contexto las fallas de un sistema de rendición de cuentas que en el papel parece estar perfectamente integrado en México.

Los retos de los movimientos sociales ante este escenario son extraordinarios. La cerrazón de una clase política cartelizada hace inviable una agenda de reformas institucionales, no porque éstas no sean aceptadas por el gobierno, sino porque no se implementan, o se simulan, o se neutralizan vía la colonización política de las instituciones recién creadas. Por otra parte, los movimientos antisistémicos se han desgastado.

Para explicar el origen de esta crisis, su evolución reciente y sus posibles vías de desenlace, en las siguientes páginas hacemos, en primer lugar, una breve caracterización del régimen político híbrido y sus limitaciones en materia de rendición de cuentas; a continuación estudiamos la aceleración de la crisis política desde el regreso del PRI a la Presidencia de la República y el fracaso del proyecto restaurador; terminamos con un balance de la evolución y de los retos estratégicos de los nuevos movimientos sociales de protesta y los posibles derroteros de la actual lucha entre la restauración autoritaria y la democratización en el marco de los procesos electorales recientes. En ese marco, analizamos los límites de la rendición de cuentas en el contexto del cambio de régimen.

BREVE CARACTERIZACIÓN PRELIMINAR DE LA CRISIS DEL RÉGIMEN

La crisis del régimen político mexicano deriva de la yuxtaposición y simultaneidad de varios procesos de decadencia de sus fundamentos políticos, morales e institucionales. De un lado, se vive la crisis del autoritarismo subnacional, que se expresó en la masiva derrota del PRI en las elecciones de gobernadores de 2016. De otro, la crisis de legitimidad de las instituciones del gobierno federal ha tocado fondo y amenaza con convertirse en otro tsunami electoral en 2018. A esto hay que sumar las crisis sectoriales de la justicia, de seguridad, económica y de relaciones con el exterior.

La forma principal que asumió en México la sobrevivencia del régimen autoritario fue su reproducción y magnificación en los estados de la República. El fin del presidencialismo centralizado, consecuencia de la alternancia en el año 2000, trajo consigo el empoderamiento de los gobernadores que, combinado con la falta de institucionalidad de los partidos políticos en la mayoría de los estados, permitió la formación de verdaderos regímenes autoritarios subnacionales (Olvera, 2017a). Los gobernadores incrementaron progresivamente su poder, anularon a los poderes Legislativo y Judicial locales y crearon las barreras necesarias que impidieron la intervención de los poderes federales en el control de sus excesos, creándose una enfermedad de convivencia entre un gobierno federal relativamente acotado y gobiernos locales delegativos (Olvera, 2012a; Gibson, 2013). Se desarrolló así una corrupción sistémica sin parangón en la historia del siglo XX mexicano. Javier Duarte en Veracruz, César Duarte en Chihuahua y Roberto Borge en Quintana Roo han sido los máximos ejemplos de la combinación de incompetencia técnica y política, corrupción despiadada y pacto con el crimen organizado que destruyó casi por completo a las instituciones del Estado en los espacios subnacionales. Es precisamente esta deconstrucción lo que explica el fracaso de la reforma penal, la profundización de la crisis de inseguridad, la parálisis económica en la mitad del país y la precariedad de la vida pública.

La derrota del PRI en las elecciones estatales de 2016 fue la consecuencia lógica del desastre causado por los sátrapas corruptos. Lo peor es que la estela de destrucción que heredaron a sus sucesores es de tal magnitud que la reconstrucción del Estado debe hacerse casi desde el principio, especialmente en las instituciones de seguridad y justicia. Esta es una tarea que no puede hacerse sin el apoyo del gobierno federal, el cual no parece tener interés en apoyar este imprescindible proceso.

Las instituciones del Estado nacional viven una profunda crisis de legitimidad derivada de la conversión de los partidos políticos principales en aparatos del Estado, perdiendo toda capacidad de representar a la ciudada-

nía. La “cartelización de los partidos” (Katz y Mair, 2004), a través del reparto de las esferas de poder, ha dado al traste con las reformas democráticas impulsadas a lo largo del proceso de transición. La gran apuesta democratizadora fue la creación de instituciones autónomas del poder político central que fungieran como órganos organizadores y arbitrales de los procesos electorales, contuvieran la monopolización de los mercados, regularan el desarrollo del capitalismo salvaje y crearan un sistema de justicia operativo. Pero los partidos se las arreglaron para colonizar políticamente esas imprescindibles instituciones autónomas y para repartirse también, mediante un sistema de cuotas, las posiciones en los tribunales superiores de los estados, en la Suprema Corte de Justicia y en las empresas públicas.

El periodo de transición condujo a una expansión inédita del Estado. La floreciente burocracia se convirtió en una casta, el acceso a la cual quedó en manos de los partidos. Este mecanismo se reprodujo en escala ampliada en los gobiernos estatales, dando lugar a la formación de un gigantesco grupo parasitario que es a la vez ineficiente, incompetente y corrupto.

La sociedad civil lo ha intentado todo, desde nuevas reformas, el rescate de las instituciones autónomas, la petición de auxilio de las instituciones internacionales de derechos humanos, etc. Sin embargo, el grupo en el poder se niega rotundamente a aceptar cualquier control. Por el contrario, el presidente Peña Nieto quiere garantizar el manejo político de las instituciones autónomas por muchos años y así protegerse de futuras denuncias por corrupción y violación sistemática de los derechos humanos.

A estas dos crisis se suman otras derivadas de la propias fallas del Estado: la crisis de justicia, imposible de resolver en el marco del actual régimen; la crisis de seguridad, que no puede superarse sin que haya gobiernos operativos en los estados; la crisis económica, que exige un incremento de la capacidad adquisitiva de la mayoría de la población y un ajuste al modelo de industrialización dependiente; y la crisis externa, derivada de las amenazas del gobierno de Trump.

LA RESTAURACIÓN PRIÍSTA DE 2012, EL COLAPSO DEL ESTADO Y LA CRISIS DE LEGITIMIDAD

El origen de la crisis actual se localiza en los límites de la democratización puramente electoral que el país ha experimentado, pero se acelera a partir del regreso del PRI a la Presidencia de la República en 2012. El triunfo del PRI en las elecciones presidenciales y parlamentarias de 2012 fue relativo, pues no alcanzó la mayoría en el Congreso, lo cual obligó al presidente Enrique Peña Nieto a cambiar radicalmente su estrategia. Dado que sus

promesas de campaña, centradas en grandes reformas económicas, exigían cambios constitucionales y la elaboración de una compleja legislación secundaria, el riesgo de veto por el PAN o por el PRD se actualizó y hacía temer el regreso a la situación de parálisis política que el propio Peña había propiciado en los años anteriores, en su carácter de líder del cártel de gobernadores priístas, al torpedear todas las iniciativas del presidente panista Felipe Calderón.

Ante el fracaso de la estrategia priísta de obtener en 2012 la mayoría en las cámaras, gracias al duro ataque que representó el movimiento estudiantil #YoSoy132 (Olvera, 2015), se planteó la necesidad de imaginar otro método de construcción de la gobernabilidad parlamentaria. La decisión de López Obrador de construir su propio partido (Movimiento de Regeneración Nacional, Morena), totalmente al margen de su vieja coalición de izquierda, dejó suelto al PRD, y el expresidente Calderón fracasó en su intento de controlar al PAN al término de su gobierno. Estos fueron factores favorables a la negociación de elites, terreno predilecto del nuevo grupo gobernante. Así, durante dos meses se tejió la negociación de un pacto con esos partidos, en la que el eje central fue la agenda de reformas de Peña Nieto, pero incluyendo demandas centrales del PRD y el PAN. La agenda política resultante (el “Pacto por México”) fue una especie de síntesis de un programa de gobierno. Se trataba de la construcción de un presidencialismo de coalición que aseguraría la aprobación de un amplio paquete de reformas constitucionales, institucionales y de políticas públicas. La lista tenía casi 100 acuerdos de importancia diversa, pero sin duda ambiciosos, incluyendo las reformas faltantes del ciclo neoliberal (fiscal, energética, regulatoria), pero también una amplia gama de reformas del Estado necesarias para la consolidación de una democracia operativa (nuevo órgano anticorrupción, nueva reforma electoral, implementación de la reforma penal, empoderamiento del órgano garante de la transparencia, etcétera).¹

El pacto tuvo desde su origen un formato elitista, pues dejó de lado al Congreso, a los gobernadores y a todos los actores de la sociedad civil. Se asumió que los líderes formales de los partidos tenían legitimidad y capacidad efectiva de decisión sobre sus bancadas parlamentarias. En la práctica, la baja institucionalidad de los partidos ha implicado que sus líderes no pueden decidir nada sin previos y tortuosos procesos de consulta y negociación internos. Esta había sido desde años atrás una de las razones de la parálisis política del país, y en esta ocasión habría de conducir a un patente retraso de la implementación del pacto en 2013, lo cual llevó a que las

¹ Una lista completa de la agenda y los acuerdos del “Pacto por México” puede consultarse en <www.pactopormexico.org>.

reformas centrales para el gobierno (la aceptación de inversión privada en energía y la ruptura de los monopolios telefónico y de televisión) se trasladaran a la primera mitad de 2014. Las reformas democráticas relevantes (órgano anticorrupción, nueva legislación en materia de transparencia) fueron aprobadas apenas en el primer tercio del año 2015, lo cual reflejaba que las prioridades de la clase política estaban en otra parte. Por lo demás, ninguna de las reformas, con la excepción de la energética, ha sido realmente llevada a la práctica a falta de legislación secundaria o de creación de instituciones apropiadas.

El gobierno de Peña Nieto propuso un proyecto reformista con profundo sentido conservador. El “Pacto por México” resultó en un acuerdo de sobrevivencia de una fracción de las elites político-partidarias: la que sabe que, como dijo Lampedusa, “todo debe cambiar para que todo siga igual”. En el PRI, el grupo de Peña Nieto sabía que el capitalismo mexicano debía modernizar su modelo monopólico y todavía Estado-céntrico para tener viabilidad a largo plazo, sobre todo después de 20 años de estancamiento durante los cuales el país había crecido a tasas de sólo 2% anual, con un PIB per cápita casi inmóvil. En lo que va del siglo XXI, México es el único país latinoamericano cuyo producto per cápita no ha crecido. Este grupo de tecnócratas sabía también que era necesario un gobierno más eficiente y menos corrupto para crecer, y la única vía que encontraron para ello fue recentralizar el gasto en el gobierno federal, quitándoles espacio discrecional a los gobernadores. Sin embargo, como veremos, esta estrategia falló por razones político-electorales. En el mismo sentido iban nuevas reglas de operación de los fondos federales que manejan los gobiernos municipales. Y el impulso a múltiples órganos autónomos, en última instancia controlados desde el Ejecutivo, tenía la misma intencionalidad. La recentralización podría haber traído de regreso, casi inevitablemente, el presidencialismo sin contrapesos, pero en la práctica no sucedió. Los instrumentos de la recentralización fueron legalmente instituidos, pero no se usaron, porque la supervivencia del PRI como partido ganador de elecciones dependía, para financiarse, de los fondos que lograran apropiarse ilegalmente los gobernadores y de los pactos que hicieran localmente con actores delincuenciales para financiar campañas electorales y comprar votos en masa.

El interés casi único del gobierno federal fue procesar las reformas legales necesarias para concluir el ciclo neoliberal, con la esperanza de atraer inversión extranjera, sobre todo en el área de la energía, así como aquellas que se requiriesen para el control, desde el gobierno, sobre los poderes fácticos más poderosos y que retaban la soberanía del Estado: sindicatos corporativos (SNTE y STPRM) y empresas monopólicas. Aspiraba también, de manera precaria, a recuperar el control del territorio en vastas zonas del país

que estaban (y están) en manos del crimen organizado (al menos parcialmente). Como sabemos, en todos los terrenos el proyecto ha fracasado.

En los estados del país el autoritarismo subnacional nunca terminó de irse. Hasta 2016 había nueve entidades donde el PRI nunca había perdido el poder. El colapso de las satrapías subnacionales en Veracruz, Tamaulipas, Chihuahua, Quintana Roo y Durango en ese año condujo a la primera victoria de la oposición en la historia en esos estados. Pero ello no implicó la creación de un régimen democrático, pues subsisten las estructuras profundas del autoritarismo, sea del PRI o de los otros partidos (Olvera, 2017a).

La deriva autoritaria en grados extremos de la política subnacional es un dato correlacionado con el empoderamiento de los gobernadores en el ciclo de transición (Méndez y Loza, 2013). Este proceso se acompañó de una degradación de la vida pública local, y en los casos más graves, de una casi completa desintegración del propio Estado. Tales son los casos de Michoacán en el occidente; de Tamaulipas en la frontera nororiental; de Guerrero en el centro-sur del país y de Veracruz en la costa del golfo (Olvera, 2018). La ingobernabilidad en esos estados se asocia al empoderamiento del crimen organizado y a la colonización de los gobiernos estatales y municipales por parte de estas fuerzas delincuenciales.

Este problema plantea el verdadero fondo de la cuestión. El proyecto de restauración del presidencialismo autoritario no fue viable, pues sólo se planteaba modernizar la economía sin tocar las estructuras del viejo régimen. La profunda degradación del Estado en todas sus instancias y niveles, pero especialmente en el ámbito subnacional, ha bloqueado el desarrollo del país y lo ha colocado en crisis de gobernabilidad en algunos espacios subnacionales, además de crear una crisis de legitimidad del Estado nacional.

LAS ELECCIONES PARLAMENTARIAS DE 2015 Y DE GOBERNADORES EN 2016 Y SUS CONSECUENCIAS

Las elecciones intermedias (para diputados) del 7 de junio de 2015 dieron un triunfo relativo al PRI. Emergieron también alternativas independientes que señalaban potenciales caminos de democratización futura. El PRI ganó a pesar de la agudización de la violencia política, que llevó a poner en duda la realización misma de las elecciones en un par de estados. El gobierno logró controlar a los sectores radicalizados del movimiento social, a pesar de los escándalos por violaciones de derechos humanos y por corrupción en las más altas esferas de gobierno.

El PRI, con el 29% de los votos, perdió tres puntos respecto a la elección de 2012. Su aliado, el Partido Verde, se convirtió, temporalmente, en el due-

ño del estado de Chiapas, que Peña Nieto le concesionó, pero sólo obtuvo el 6.9% de la votación nacional a pesar de las trampas, del apoyo masivo de las televisoras y de los misteriosos 600 mil votos obtenidos en Chiapas (25% de su total). El PRI necesitó del 3.2% del partido corporativo del sindicato de maestros, el PANAL, para alcanzar una precaria mayoría en la Cámara de Diputados. Aunque esta coalición alcanzó menos del 40% del voto efectivo, se hizo con el 52% de los asientos² gracias a la sobrerrepresentación garantizada en la legislación electoral.

El PRI mantuvo, contra toda lógica, el control político en las regiones más pobres del país y en los estados que sufrían la violencia más extrema (Coahuila, Chihuahua, Sinaloa, Durango y Tamaulipas), en los que escenificaba la movilización popular (Michoacán, Oaxaca y Guerrero), y en dos de los más poblados (Estado de México y Veracruz). El PRI perfeccionó la práctica clientelares y la compra del voto a través de una enorme red de operadores electorales territoriales, cuyo gigantesco costo resultó “invisible” para los medios de comunicación y quedó fuera de la supervisión del Instituto Nacional Electoral. Estas y otras violaciones a la ley le otorgaron al PRI una gran ventaja sobre la oposición.

El PAN fue el gran derrotado. Obtuvo 21% de los votos, ocho puntos menos que las elecciones de 2012. Las divisiones internas y su imagen de partido corrupto, que acordó a espaldas de la ciudadanía con el PRI las llamadas reformas estructurales, le cobró un alto precio. Mantuvo la mayoría sólo en los estados relativamente prósperos del centro y el norte del país: Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Querétaro, Nuevo León, San Luis Potosí, y Baja California.

La izquierda se fragmentó y perdió muchas posiciones en la Cámara de Diputados al no ser capaz de ganar más distritos de mayoría, a pesar de que en conjunto mantuvo su votación. En su primera elección, Morena, el partido personal de Andrés Manuel López Obrador, consiguió 8.4% de los votos a nivel nacional, con centro en la Ciudad de México, donde radica el 25% de su caudal. En contraste, el PRD sufrió una debacle en el DF (hoy Ciudad de México) y bajó su voto nacional a 10.9%. Pero en realidad se trata de una mera redistribución de votos entre el mismo grupo político. Sumados, Morena y PRD tuvieron el 19.3% del voto nacional, porcentaje mayor al promedio del PRD unido en elecciones intermedias. Aparte de la división, que le permitió al PRI y al PAN ganar distritos uninominales en zonas dominadas históricamente por la izquierda, la nota negativa fue la ausencia

² Disponible en <www.ine.mx/archivos2/portal/Elecciones/Proceso_Electoral...2014-2015/Resultados/>, consultado el 10/05/2016.

de renovación generacional en esa izquierda vieja, que depende completamente de su aparato electoral clientelar.

Movimiento Ciudadano (6% del voto nacional), un partido que subsistió precariamente 15 años mediante el préstamo de su registro a López Obrador, consiguió ahora ser el vehículo electoral de Enrique Alfaro, candidato casi independiente a la alcaldía de Guadalajara, segunda ciudad del país. Alfaro y su grupo consiguieron barrer en casi todo Jalisco, tercer padrón electoral del país, convirtiéndose en la principal fuerza política estatal en las elecciones locales y federales, en un verdadero vuelco histórico que responde al desprestigio del gobierno estatal del PRI.

La otra sorpresa de esa elección fue el arrollador triunfo del candidato independiente Jaime Rodríguez, “El Bronco”, en la elección de gobernador de Nuevo León, el primero de su tipo en la historia. El hastío de la ciudadanía con el corruptísimo gobierno del PRI y con los partidos políticos locales explica el hecho y señala una vía posible para la emergencia de una élite política alternativa, aunque en este caso se trate de un político tradicional, formado en el PRI. Hubo otros tres casos de triunfos locales de candidatos independientes. Pero “El Bronco”, a diferencia de Alfaro, estará acotado por los partidos que dominan el congreso local y por los intereses económicos que financiaron su campaña.³

La experiencia de esta elección, en la que votó el 47% del padrón, cifra superior al promedio en elecciones intermedias, demuestra que muchos ciudadanos siguen considerando a las elecciones como un método para protestar y, cuando las circunstancias lo permiten, impulsar alternativas al *establishment*. No hay voluntad colectiva de recurrir a la violencia o a la movilización permanente. Los movimientos sociales radicales sufrieron una derrota política estratégica al no poder impedir la elección en Guerrero.

Este proceso electoral tuvo una consecuencia devastadora: la recuperación del control por parte del presidente sobre los poderes Legislativo y Judicial federales.⁴ El único remanente de control institucional que quedó fue el Senado, pero debilitado por defecciones y compra de votos. Paradójicamente, el proyecto restaurador obtuvo un triunfo estratégico justo en el momento de mayor debilidad del presidente y del PRI. La popularidad de Peña Nieto estaba en 30% a principios de 2015.⁵

³ Para un análisis a profundidad, véase Casar, 2015, disponible en <<http://www.nexos.com.mx/?p=25831>>, consultado el 15/05/2016.

⁴ El nombramiento de cuatro nuevos miembros de la Suprema Corte entre 2014 y 2016, todos ellos oficialistas ligados al PAN y al PRI, corrobora el uso político de la mayoría priista en el Congreso y la docilidad del PAN.

⁵ Véase *Reforma*, 17 de febrero de 2015, p. 3, disponible en <www.reforma.mx>, consultado el 17/02/2015.

Morena se vio favorecido por el ánimo de rechazo popular a los partidos políticos. Se crearon mejores condiciones para el crecimiento del partido personal de López Obrador, pues la autodestrucción del PRD en medio de la corrupción y el descrédito y la división creciente del PAN y su desgaste político, hicieron que Morena se convirtiera en opción creíble para un amplio sector de la ciudadanía.

En el 2015, el régimen fue favorecido por el ambiente de confusión política y la ausencia de líderes visibles en la sociedad civil. Había una enorme movilización de protesta y emergieron múltiples iniciativas para salir de la crisis, pero no existía un liderazgo capaz de unificar la diversidad de opciones políticas existentes en el seno de la sociedad civil, ella misma plural y heterogénea. Este vacío político creó un escenario en el cual el PRI más conservador pudo asirse al poder, sin cambiar nada, esperando a que el propio movimiento social se desgastara, al igual que en 2006.

Sin embargo, el escenario cambió radicalmente en 2016 debido a la derrota contundente del PRI en las elecciones para gobernador que tuvieron lugar en 12 estados, así como para la integración de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México. El resultado más relevante, por inesperado, fue la derrota del PRI en siete de los 12 estados, incluidos cuatro en los que nunca había ganado la oposición. El electorado pasó factura al presidente de la República, altamente impopular, y a los gobernadores más corruptos de la historia nacional. Las victorias del Partido Acción Nacional, disminuido desde 2012 a una oposición marginal al PRI, en esos cuatro estados, le dieron un nuevo poder territorial, si bien esta vez lo logró por el mero hecho de ser el vehículo para protestar contra el PRI. Por su parte, Morena, amplió su votación, pero se corroboraron sus limitaciones de implantación territorial sólo en unos pocos estados. Todo esto sucedió a pesar de que las elecciones locales fueron una colección de trampas, fraudes, financiamiento ilegal y violencia selectiva; en suma, una burla a la barroca legislación e institucionalidad electoral, cuya disfuncionalidad política y operativa fue ocultada por la decisión de la ciudadanía de deshacerse de políticos corruptos a pesar de todos los obstáculos.

Las elecciones locales de 2016 coronaron el proceso, iniciado en 2010, de descomposición de las instituciones electorales. La transición a la democracia mexicana consistió, desde 1996, en una serie sucesiva de reformas electorales que buscaron despojar al PRI y a los gobiernos en turno de la capacidad de financiar ilegalmente a sus candidatos, impedir la entrada de dinero ilegal en las campañas, y evitar fraudes descarados el día de la elección. Las elecciones locales de 2010 rompieron ya esos límites: hubo apoyos ilegales de los gobiernos estatales a sus candidatos, enormes sumas de dinero invertidas en las campañas cuyo origen nunca se determinó, y compra

masiva de votos a la vieja usanza. Las elecciones federales de 2012 y 2015 también fueron claramente un ejemplo de abuso del PRI, si bien los demás partidos copiaron las tecnologías del fraude para su propio beneficio.

La reforma electoral de 2014 pretendió quitar a los gobernadores de los estados el control de las elecciones y centralizar su organización en el Instituto Nacional Electoral. Pero el modelo resultante fue un híbrido desafortunado. El INE nombró a los funcionarios a cargo de las elecciones en los estados en una forma poco clara, y los gobiernos estatales asumieron el financiamiento de sus actividades, lo que permitió que los “nuevos” órganos electorales estatales terminaran controlados por los gobernadores, una vez más.

Bajo esas circunstancias, no fue sorprendente que las elecciones de 2016 fueran las más violentas y sucias en mucho tiempo. Ataques en las redes sociales, violencia abierta contra candidatos, guerra sucia en los medios, compra de votos, no impidieron que los ciudadanos le dieran una paliza al PRI, hartos de una corrupción sin límites, de la impunidad más aberrante y de una inseguridad que cuesta miles de vidas al año. Los gobernadores más odiados, como el de Veracruz, Javier Duarte, y el de Chihuahua, César Duarte, sufrieron las derrotas más estrepitosas, pues perdieron también el control de los congresos locales, lo cual ha permitido que se les inicien procesos de investigación y sufran, así sea después de terminar sus periodos, procesos judiciales para castigar su insaciable corrupción.

No obstante, en el escenario nacional, el PRI mantuvo su estrategia conservadora y no se registró avance alguno en los temas centrales: no se investigaron las violaciones a los derechos humanos (en el caso Ayotzinapa incluso hay retrocesos); no hubo castigo a funcionarios corruptos, pues es la hora que no se concreta el Sistema Nacional Anticorrupción, pues aunque las leyes y las instituciones que deben soportarlo han sido aprobadas por el Congreso, no hay acuerdos políticos sobre el grado de autonomía que debe tener la Fiscalía Anticorrupción, y no se ha nombrado a su titular ni a los magistrados de los nuevos tribunales de la materia. La gran apuesta que fue la Reforma Penal, acordada en 2008 por los tres poderes de la unión y los tres niveles de gobierno, ha fracasado rotundamente. En suma, la impunidad sigue siendo la regla, y es claro que el principal promotor de ella es el gobierno federal. Si algo quedó en claro en 2016 fue que el actual régimen político no puede funcionar sin altos niveles de corrupción, pues sin dinero ilegal no se puede financiar el PRI ni, parcialmente, a los otros partidos; y tampoco puede gobernar sin violar sistemáticamente los derechos humanos, pues al no funcionar el sistema de justicia la única alternativa es el uso incontrolado de la fuerza. No es una mera reforma del Estado lo que se necesita para salir de esta crisis, sino un cambio de régimen.

LOS MOVIMIENTOS SOCIALES, LA LUCHA CONTRA LA IMPUNIDAD
Y LA CONTRALORÍA SOCIAL

Antes de los sorprendentes resultados de las elecciones de 2016, los principales movimientos sociales estaban concentrados en la lucha contra las violaciones a los derechos humanos, emergían algunas protestas contra la corrupción y estaban en el centro de la esfera pública grupos civiles que impulsaban una agenda que lindaba en la antipolítica institucional.

La crisis política abierta por la ejecución extrajudicial, por parte del ejército, de 22 delincuentes en Tlatlaya, una población del Estado de México, el 30 de junio de 2014; la tragedia de la desaparición forzada de 43 estudiantes normalistas en Iguala, Guerrero (y el asesinato de otros seis) el 26 de septiembre de 2014; y el estallido de escándalos de corrupción por colusión de intereses en octubre de 2014 que involucran al presidente y su entorno (la compra de casas de lujo con la “ayuda” de la principal empresa constructora del Estado de México) condujo a la formación de un poderoso, aunque disperso y plural, movimiento de defensa de los derechos humanos y de lucha contra la corrupción.

El aparato de Estado trabajó sistemáticamente para limitar los daños al prestigio del ejército y borrar las huellas de la ejecución extrajudicial como política de Estado en la lucha contra el crimen organizado. La incapacidad del Estado para resolver el caso de los 43 estudiantes desaparecidos en Iguala era tan sólo la manifestación radical de las limitaciones del Estado mexicano, tanto en el terreno legal-institucional como político. La Procuraduría General de la República no ha podido hasta la fecha localizar los cuerpos de los estudiantes ni construir un caso creíble contra los culpables materiales e intelectuales del crimen. El gobierno no ha reconocido las responsabilidades que por acción u omisión le corresponden a la Policía Federal, al Ejército y a las propias instituciones de justicia en las masacres y en las desapariciones forzadas.

La tragedia de los estudiantes de Ayotzinapa condujo a la emergencia de dos tipos de movimientos sociales: el de los padres de las víctimas, que nucleó en torno suyo a la disidencia del sindicato magisterial de Guerrero (Coordinadora Estatal de Trabajadores de la Educación de Guerrero, CETEG) y a buena parte de las organizaciones de base popular de ese estado; y un heterogéneo movimiento nacional de solidaridad con las víctimas y de rechazo a la impunidad política. Entre octubre y diciembre de 2014 este movimiento solidario se extendió por todo el país y sus dimensiones superaron al #YoSoy132 de 2012 y al Movimiento por la Paz, la Justicia y Dignidad de 2011. Si bien en repliegue relativo desde entonces, el movimiento ha demostrado una extraordinaria persistencia.

La incapacidad estatal para resolver la tragedia de Iguala favoreció la radicalización del movimiento de los padres de los estudiantes desaparecidos y de los maestros de la CETEG en 2015, quienes recurrieron a acciones directas que implicaron algún tipo de violencia. Esta estrategia produjo un distanciamiento entre este sector radicalizado, fundamentalmente local en el propio estado de Guerrero, y el movimiento de solidaridad nacional, ya que la mayoría del mismo no compartía las prácticas ni la orientación antisistémica del movimiento local. Mientras tanto, el gobierno cambió su estrategia desde la tolerancia del movimiento, hacia el control de daños, pero manteniendo el diálogo. El movimiento popular en Guerrero ha quedado relativamente aislado políticamente y el movimiento nacional en solidaridad casi ha desaparecido.

El movimiento popular en Guerrero no pudo construir un amplio frente societario en favor de la transformación política de México. Una de sus tendencias internas consideraba necesario continuar la acción directa, impidiendo las elecciones federales de diputados de junio del 2015 y bloqueando el funcionamiento normal de las instituciones del gobierno estatal, generando así condiciones de ingobernabilidad local, que después deberían extenderse a otros estados, al menos a Oaxaca y Chiapas. No lograron impedir las elecciones y no hubo apoyo nacional a estas formas de resistencia. El desgaste natural del movimiento lo ha llevado a enfocarse en la búsqueda de una justicia restaurativa, la cual tampoco se ha logrado a pesar de la ayuda internacional (Olvera, 2017b).

Desde otro frente, destacados activistas sociales organizaron un movimiento en favor de la anulación del voto en las elecciones federales y locales de 2015, dado el desprestigio de todos los partidos y la falta de confianza en el reorganizado órgano electoral (Instituto Nacional Electoral, INE). Esta posición, que coincidía con el espíritu del movimiento antisistémico, era otra vía antipolítica de resistencia. Los altos índices de votación en las elecciones federales de 2015 demostraron que esta forma de lucha no fue aceptada por la sociedad.

Otra alternativa que impulsaba desde principios de 2015 un sector de activistas sociales provenientes de la izquierda católica, encabezado por el obispo Raúl Vera, era la convocatoria a refundar la nación mediante una asamblea constituyente popular desde abajo, no mediada por los partidos.⁶ Esta estrategia apuntaba correctamente a la necesidad de refundar el Estado con base en una nueva ley fundamental. Pero esta era y es una tarea de mediano plazo, cuya realización requiere inevitablemente mediaciones institucionales. La definición de una nueva constitución es un proceso que

⁶ Véase la página <<http://constituyenteciudadana.org/>>.

tiene que ser sancionado por leyes e instituciones. En este terreno podría haberse planteado un pacto entre los movimientos sociales y algún partido político: un compromiso para convocar a una asamblea constituyente en un plazo medio, de tal forma que hubiera tiempo para que se desarrollaran los debates, se generaran los consensos y se creara la organización social necesaria para impulsar el proceso. Lamentablemente, este pacto no se produjo y el movimiento ha desaparecido.

La lucha contra la impunidad ha adquirido centralidad en el espacio público y en la agenda de múltiples actores de la sociedad civil en México en los últimos cuatro años. De un lado, la información ya disponible sobre los niveles de corrupción que corroen al régimen son francamente alarmantes, y hay una menor tolerancia de la ciudadanía a los excesos de la clase política. De otra parte, la crisis moral derivada de la violación sistemática a los derechos humanos, que ha implicado la muerte de decenas de miles de personas y la desaparición forzada de por lo menos otras 20 mil, ha creado otro terreno de lucha contra la impunidad. En años recientes se ha construido una plataforma integral de contraloría social en materia de derechos humanos, que consiste en la articulación nunca antes lograda de instituciones internacionales (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Alto Comisionado de Derechos Humanos de la ONU), ONG internacionales (Amnistía Internacional, Freedom House, etc.), ONG mexicanas (Centro PRO, Fundar, AMDHD, etc.), instituciones formales mexicanas (Comisión Nacional de Derechos Humanos), ONG regionales (Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan, etc.) y movimientos sociales locales centrados en la búsqueda de desaparecidos. Se ha articulado un mecanismo integral de rendición de cuentas (Fox, 2001), fundado en alianzas entre actores e instituciones locales, nacionales e internacionales (Olvera, 2017b).

A pesar de la magnitud del esfuerzo emprendido, no ha habido resultados efectivos. La Comisión Independiente de Expertos Internacionales para el Caso de Ayotzinapa terminó su misión sin lograr resolver el caso, y se ha ratificado la impunidad en los otros casos emblemáticos de abuso de la fuerza por parte del ejército y la policía en México. Se vive un periodo de grave crisis de legitimidad del régimen, pero al mismo tiempo ha quedado claro que la gran alianza de movimientos e instituciones de derechos humanos es incapaz de obligar al régimen a reconocer sus errores, castigar a los responsables de los excesos más graves y reparar el daño. Hay una urgencia de pasar a otra escala de la acción colectiva, que exige el despliegue de un movimiento social más amplio y posiblemente su articulación con la política electoral en algún momento.

En el campo de la lucha contra la corrupción sucede algo similar. Hay una alianza de facto entre actores de la academia, ONG profesionales mexicanas, algunas universidades públicas e incluso ciertos miembros de la clase política, que ha impulsado y logrado la aprobación de una nueva e integral legislación anticorrupción. Sin embargo, no se ha logrado completar el proceso a nivel federal ni mucho menos extenderlo a los estados, ni la plena homologación legal en todos los estados con la nueva Ley Nacional de Transparencia y Acceso a la Información. El régimen se resiste a la construcción de instituciones eficaces de transparencia y lucha contra la corrupción.

En realidad, la corrupción y la violación sistémica de los derechos humanos constituyen elementos fundamentales de la gobernabilidad del régimen. La corrupción es el principal mecanismo de comunicación y negociación interna de la clase política y de ésta con los actores del mercado. Abatir la corrupción lastimaría el orden informal e ilegal que aceita las relaciones sociales en el campo político. No se pueden evitar los excesos en materia de derechos humanos sin un sistema de justicia funcional, el cual es antitético con un régimen basado en la discrecionalidad y la corrupción, incluida la que involucra alianzas perversas entre políticos y criminales. Nos encontramos frente a los límites del régimen actual, y su crisis no puede terminar sino con una salida electoral radical o con una nueva oleada de movimientos sociales nacionales articulados, que igualmente induciría algún tipo de salida política.

Es importante considerar con seriedad los alcances y límites que el movimiento de los derechos humanos tiene en un régimen semidemocrático como el actual. A pesar del despliegue de amplias capacidades de lucha no se logra mover al régimen. La política de la influencia de las elites civiles se demuestra impotente frente a la cerrazón del Estado.

Para evaluar los alcances reales de las luchas por el control social democrático es preciso entender a fondo la naturaleza del régimen político, así como la composición y complejidad de la sociedad civil. Cabe recordar que en la lucha contra la impunidad el componente popular es relativamente débil. La coalición realmente existente se presenta como una suma parcial de organizaciones de víctimas y familiares de desaparecidos y algunas ONG de derechos humanos. Lamentablemente, las muchas víctimas directas e indirectas de distintos tipos de corrupción no están organizadas. A nivel colectivo la corrupción implica la violación de derechos humanos, en tanto que esta práctica conduce, indirectamente, a un daño sistemático a la salud y la educación de los mexicanos al privarlas de los recursos necesarios. Pero no es fácil articular un frente popular específicamente orientado a poner fin a la corrupción debido a dificultades organizacionales, la caren-

cia de recursos humanos y materiales, y la dispersión intrínseca que producen las condiciones de existencia de la población vulnerable.

Sin embargo, en la coyuntura actual se torna decisiva la articulación de un movimiento social que incluya por lo menos algunos sectores populares. La lucha contra la impunidad no puede ser sólo una lucha de las elites culturales y políticas de México. De no apostarse por un proyecto de esta naturaleza, los escenarios más probables serían: una nueva derrota de los movimientos sociales y un avance de la restauración autoritaria, así sea en la forma de una alianza PAN-PRD; o la probable emergencia del populismo personal en ausencia de instituciones, de una sociedad civil organizada y de partidos creíbles. Sólo la consolidación de movimientos sociales articulados en torno a un proyecto de transformación del Estado mexicano en un verdadero Estado de derecho, puede evitar alguno de estos desenlaces.

BIBLIOGRAFÍA

- Alonso, Jorge (2013), “Cómo escapar de la cárcel de lo electoral, el Movimiento #YoSoy132”, en *Desacatos* 42, mayo-agosto, México, CIESAS.
- Álvarez, Lucía (coord.) (2002), *La sociedad civil ante la transición democrática*, México, Plaza y Valdés Editores.
- Aziz Nassif, Alberto (2013), “Paradojas electorales de 2012”, en *Desacatos* 42, mayo-agosto, México, CIESAS.
- Cancino, César (2002), “De la transición continua a la instauración democrática”, en Lucía Álvarez, *op. cit.*, *La sociedad civil ante la transición democrática*, México, Plaza y Valdés Editores.
- Casar, María Amparo (2015), “Un gobierno en los linderos de la mayoría”, en *Nexos*, agosto, disponible en <<http://www.nexos.com.mx/?p=25831>>, consultado el 4 de abril de 2017.
- Dagnino, Evelina; Alberto J. Olvera y Aldo Panfichi (2006), “Para otra lectura de la disputa por la construcción democrática en América Latina”, en Evelina Dagnino, Alberto J. Olvera y Aldo Panfichi (eds.), *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, México, FCE/CIESAS/UV.
- Flores Pérez, Carlos Antonio (2013), *El Estado en crisis, crimen organizado y política*, México, CIESAS.
- Gibson, Edward L. (2013), *Boundary Control, Subnational Authoritarianism in Federal Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Katz, Richard y Peter Mair (2004), “El partido cartel. La transformación de los modelos de partidos y de la democracia de partidos”, en *Zona Abierta*, núm. 108-109, pp. 9-42.

- Méndez de Hoyos, Irma y Nicolás Loza Otero (coords.) (2013), *Instituciones electorales, opinión pública y poderes políticos locales en México*, México, FLACSO.
- O'Donnell, Guillermo (ed.) (2004), *Informe sobre la democracia en América Latina*, Buenos Aires, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Olvera, Alberto J. (coord.) (2003), *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica y Universidad Veracruzana.
- Olvera, Alberto J. (2007), “Resistencia política y sociedad civil. El PRD, López Obrador y los límites programáticos y políticos de la izquierda mexicana”, en Gustavo Vega (ed.), *México ante los retos del futuro*, México, El Colegio de México.
- Olvera, Alberto J. (coord.) (2010), *La democratización frustrada. Limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derechos y de participación ciudadana en México*, México, CIESAS/Universidad Veracruzana.
- Olvera, Alberto J. (2011), “¿Existe la democracia delegativa en México?, Notas sobre el régimen político, la transición a la democracia y la rendición de cuentas en México” en Guillermo O'Donnell, Osvaldo Iazzetta y Hugo Quiroga (eds.), *Democracia delegativa*, Buenos Aires, Prometeo.
- Olvera, Alberto J. (2012a), “De cómo y por qué la (precaria) democracia mexicana ha ignorado los derechos humanos”, en Isidoro Cheresky (comp.), *¿Qué democracia en América Latina*, Buenos Aires, Prometeo/CLACSO.
- Olvera, Alberto J. (2014), “Ciudadanía y Participación Ciudadana en México”, en Florescano, Enrique y José Ramón Cossío (eds.), *Hacia una nación de ciudadanos*, México, Fondo de Cultura Económica/Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (Biblioteca Mexicana).
- Olvera, Alberto J. (2015), “Elecciones presidenciales en México 2012, la restauración precaria”, en Silvia Gómez-Tagle (coord.), *Alternativas para la democracia en América Latina*, México, El Colegio de México.
- Olvera, Alberto J. (2016), “La crisis política, los movimientos sociales y el futuro de la democracia en México”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, nueva época, año LXI, núm. 226, México, UNAM.
- Olvera, Alberto J. (2017a), “Causas y consecuencias de la crisis política en Veracruz”, en *La Palabra y el Hombre* 39, nueva época, Revista de la Universidad Veracruzana, enero-marzo de 2017, Xalapa, pp. 35-41.
- Olvera, Alberto J. (2017b), “Legitimidad en el movimiento de derechos humanos en México. Trayectoria histórica y retos del presente”, en Diana Guillén y Alejandro Monsiváis (eds.), *La legitimidad como desafío*

democrático, expectativas públicas, capacidades institucionales y descontentos ciudadanos en México, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte.

Olvera, Alberto J. (ed.) (2018), *Veracruz en su laberinto, crisis política, desastre fiscal y resistencia social durante el gobierno de Javier Duarte*, Xalapa, Universidad Veracruzana.