

Gestión y Análisis de Políticas Públicas, número 37, marzo de 2025
 Monográfico: Reformas institucionales del modelo territorial en Europa y América:
 resultados y condicionantes
 Sección: ARTÍCULOS
 Recibido: 03-12-2024
 Modificado: 18-02-2025
 Aceptado: 18-02-2025
 Publicado: 24/03/2025
 ISSN: 1989-8991 – DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11485>
 Páginas: 33-47



Referencia: Mendoza-Ruiz, J. (2025). México: reforma constitucional y recentralización de financiamiento y políticas públicas, la corporatización federal de la cuarta transformación. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 37, 33-47. <https://doi.org/10.24965/gapp.11485>

México: reforma constitucional y recentralización de financiamiento y políticas públicas, la corporatización federal de la cuarta transformación

Mexico: constitutional reform and recentralization of financing and public policies, the federal corporatization of the fourth transformation

Mendoza-Ruiz, Joel
 Universidad Autónoma del Estado de México (México – Mexico)
 ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8741-5895>
jmendozar@uaemex.mx

NOTA BIOGRÁFICA

Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM, 2009), Investigador Nacional Nivel II del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías (CONAHCYT, 2012).

RESUMEN

Objetivos: analizar la recentralización de la reforma constitucional del sexenio 2018-2024, mediante la definición de los factores de éxito en la aprobación y de resultados en la implementación. **Metodología:** se utiliza la síntesis bibliográfica y hemerográfica en función de los tres elementos teóricos de la corporatización federal. **Resultados:** México, como caso más longevo de corporatización federal, llegó al radicalismo de los tres elementos aludidos. Primero, el discurso social de la hegemonía gobernante, más allá de la operación partidista, se ha convertido en presión social de las mayorías que lo reproducen, complementada con represión de las minorías disidentes. Segundo, la reglamentación de las relaciones intergubernamentales en función del proyecto de nación fue mínima, se regresó a la celebración de acuerdos intergubernamentales que concretan transferencias financieras dirigidas al bilateralismo adaptado. Tercero, la invasión ideológica y operativa de sectores estratégicos específicos obvió el desempeño federal, al establecerse relaciones directas del Ejecutivo nacional con sus clientelas políticas. **Conclusiones:** se señala la contradicción a la esencia misma de la cuarta transformación, con tres niveles de fracaso: la reforma parcial (no estructural), la reforma inacabada (sin implementación) y la reforma que excluye en lugar de universalizar los subsidios.

PALABRAS CLAVE

Corporatización federal; reforma constitucional; centralización; relaciones intergubernamentales; federalismo mexicano.

ABSTRACT

Objectives: To analyze the recentralization of the constitutional reform of the 2018-2024 six-year term, by defining the success factors in the approval and the results in the implementation. **Methodology:** A bibliographic and hemerographic synthesis based on the three theoretical elements of federal

corporatization. **Results:** It shows that Mexico, as the longest-standing case of federal corporatization, reached the radicalism of the three aforementioned elements. First, the social discourse of the ruling hegemony, beyond the partisan operation, has become social pressure from the majorities that reproduce it, complemented by repression of dissident minorities. Second, the regulation of intergovernmental relations based on the nation project was minimal, returning to the celebration of intergovernmental agreements that specify financial transfers directed to adapted bilateralism. Third, the ideological and operational invasion of specific strategic sectors bypassed federal performance, establishing direct relations between the National Executive and its political clienteles. **Conclusions:** The contradiction to the very essence of the fourth transformation is pointed out, with three levels of failure: partial reform (non-structural), unfinished reform (without implementation) and the reform that excludes rather than universalizes subsidies.

KEYWORDS

Federal corporatization; constitutional reform; centralization; intergovernmental relations; Mexican federalism.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. LA CORPORATIZACIÓN FEDERAL MEXICANA, COMO MARCO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL. 2.1. PRIMERO, EL DISCURSO SOCIAL DE LA HEGEMONÍA GOBERNANTE. 2.2. SEGUNDO, LA REGLAMENTACIÓN DE LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN FUNCIÓN DEL PROYECTO DE NACIÓN. 2.3. TERCERO, LA INVASIÓN IDEOLÓGICA Y OPERATIVA DE SECTORES ESTRATÉGICOS ESPECÍFICOS. 3. FACTORES DE ÉXITO EN LA APROBACIÓN DE LAS REFORMAS DE ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR (AMLO). 3.1. EL DISCURSO SOCIAL DE LA HEGEMONÍA GOBERNANTE. 3.2. LA REGLAMENTACIÓN DE LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN FUNCIÓN DEL PROYECTO DE NACIÓN. 3.3. LA INVASIÓN IDEOLÓGICA Y OPERATIVA DE SECTORES ESTRATÉGICOS ESPECÍFICOS. 4. FACTORES DE RESULTADOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS REFORMAS DE AMLO. 4.1. EL DISCURSO SOCIAL DE LA HEGEMONÍA GOBERNANTE. 4.2. LA REGLAMENTACIÓN DE LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN FUNCIÓN DEL PROYECTO DE NACIÓN. 4.3. LA INVASIÓN IDEOLÓGICA Y OPERATIVA DE SECTORES ESTRATÉGICOS ESPECÍFICOS. 5. ANTECEDENTES DE LA REFORMA DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA. 6. FACTORES DE ÉXITO EN LA APROBACIÓN DE LA REFORMA DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA. 6.1. EL DISCURSO SOCIAL DE LA HEGEMONÍA GOBERNANTE. 6.2. LA REGLAMENTACIÓN DE LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN FUNCIÓN DEL PROYECTO DE NACIÓN. 6.3. LA INVASIÓN IDEOLÓGICA Y OPERATIVA DE SECTORES ESTRATÉGICOS ESPECÍFICOS. 7. FACTORES DE RESULTADOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA. 7.1. EL DISCURSO SOCIAL DE LA HEGEMONÍA GOBERNANTE. 7.2. LA REGLAMENTACIÓN DE LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN FUNCIÓN DEL PROYECTO DE NACIÓN. 7.3. LA INVASIÓN IDEOLÓGICA Y OPERATIVA DE SECTORES ESTRATÉGICOS ESPECÍFICOS. 8. DISCUSIÓN. 8.1. EL DISCURSO SOCIAL DE LA HEGEMONÍA GOBERNANTE. 8.2. LA REGLAMENTACIÓN DE LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN FUNCIÓN DEL PROYECTO DE NACIÓN. 8.3. LA INVASIÓN IDEOLÓGICA Y OPERATIVA DE SECTORES ESTRATÉGICOS ESPECÍFICOS. 9. CONCLUSIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. INTRODUCCIÓN

La corporatización federal es la dominación sólida del Gobierno nacional en algunos sistemas duales periféricos, ejercida a través de la inclusión controlada de los Gobiernos subnacionales en políticas nacionales, como sistema de relaciones intergubernamentales. El ejemplo más difundido ha sido Sudáfrica. En ese caso, el discurso social del Gobierno emanado del Congreso Nacional Africano fue lograr el equilibrio entre la autodeterminación política de la mayoría negra y otras minorías raciales con estructuras políticas regionales y locales (Powell y Ntliziywana, 2015, pp. 313-314). El proyecto nacional respectivo resultó avasallante y, al instrumentarse mediante la legislación nacional sobre relaciones intergubernamentales, los gobiernos estatales quedaron integrados con voz, pero sin posibilidad de negociación, obligados a desempeñarse como simples implementadores (Powell, 2015, p. 305). El mayor ejemplo de invasión ha sido la política de desarrollo metropolitano, cuyas decisiones se toman a través de una sola estructura nacional encabezada por el presidente. Ese órgano intergubernamental vincula operativamente a todas las dependencias con facultades urbanas (Powell y Ntliziywana, 2015, p. 314).

El caso mexicano ha permitido distinguir los mismos componentes de la corporatización federal. En lo general, este caso evolucionó desde un funcionamiento dual fundado en la segunda década del siglo XIX, hasta la cooperación entre entidades y el Gobierno nacional del Estado postrevolucionario construido durante el siglo XX. Los años decimonónicos hicieron que el régimen federal fuera comprendido como «un pacto al servicio de la democracia, mediante la unión en la nación de diversos autogobiernos locales». En cambio, la reforma constitucional del siglo XX impulsó «una estructura de control político subnacional, ya que los poderes federales mantuvieron un cúmulo de facultades expresas y excluidas, dejando a los estados facultades residuales» (Torres Alonso y Samaniego Sánchez, 2024, pp. 121-123). El proyecto de nación de la Revolución mexicana destacó el programa social, convirtiendo al presidente de la república en el núcleo básico del nuevo régimen (Pérez Correa, 2008, p. 33).

Sobre esas bases, la corporatización federal mexicana se ha consolidado a través de varios periodos de gobierno, siendo claves los correspondientes a presidentes de la república declarados de izquierda: Lázaro Cárdenas del Río (1934-1940), Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) y Andrés Manuel López Obrador (AMLO, 2018-2024). En 1938, el Partido de la Revolución Mexicana manifestó «la necesidad de transformar radicalmente la organización y funcionamiento de este Instituto, para lograr una más completa identificación con el régimen y con las masas laborantes del país» (Cruz Rivera, 2024). De ese modo, se proyectó un partido hegemónico que vinculara directamente al Ejecutivo nacional con los sectores campesino, obrero y popular. Este último incluyó a los grupos que no formarían parte de los dos primeros. El cardenismo amplió las relaciones intergubernamentales de las instituciones nacionales fundadas en periodos de gobierno recientes, postrevolucionarios, potenciando así la implementación de políticas nacionales en ámbitos territoriales. En el papel de invasión discreta, el Banco Nacional Hipotecario Urbano de Obras Públicas, fundado desde 1933, amplió la construcción cooperativa de carreteras. Complementariamente, la desaparición de poderes en nueve estados con gobernadores disidentes al cardenismo consolidó la supremacía del Poder Ejecutivo nacional (Hernández Padilla, 2013).

Para el sexenio de Echeverría se había consolidado la corporatización de los sectores campesino, obrero y popular en la nueva versión del mismo partido hegemónico, denominado ahora Partido Revolucionario Institucional (PRI). Los impulsos democráticos de las manifestaciones estudiantiles, neutralizados en 1968 mediante la represión violenta, habían mutado hacia la atención e integración oficialista de los actores vinculados. El Estado de bienestar acrecentó la distribución de satisfactores complejos por su costo y producción, como el acceso al crédito para la adquisición de vivienda a través de instituciones nacionales. En las relaciones con los Gobiernos estatales, para 1975 se promovió la creación de los Comités Promotores de Desarrollo Económico (COPRODES), a efecto de lograr la mayor coordinación nacional-estatal en las acciones a implementar. La invasión abarcó las bases institucionales del desarrollo urbano-regional, el Gobierno nacional intervino en la construcción de parques industriales y en el financiamiento de infraestructura y equipamiento para las ciudades. La reforma incluyó la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos (Mendoza Ruiz, 2000, pp. 156-160).

AMLO tuvo, como antecedentes, una formación profesional en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Sobre esa etapa escribió: «el maestro de la materia ciencia política nos puso un análisis del proceso chileno. Se trataba de Raúl Olmedo, un buen maestro, althusseriano. En esta clase revisamos el texto *El Estado y la revolución*, de Lenin, y en ese marco teórico vislumbramos la terrible posibilidad de un golpe de Estado, que se consumó el 11 de septiembre de 1973» (López Obrador, 2007, p. 18). Olmedo se integró al PRI, según las tendencias del sexenio de Echeverría. En 1981, Olmedo participó en una reunión interna que, al aceptar la *crisis del centralismo*, propuso que el municipio debería ser «motor de la descentralización»¹. Así, Olmedo desarrolló la tesis del Estado dual, aquella que explora la relación entre las clases sociales y la coordinación consecuente entre los Gobiernos locales y el central (Rhodes, 1992, p. 321). Sin embargo, AMLO ya no recibió ese nuevo conocimiento, se quedó en los fragmentos populistas del Lenin de 1917, sin intentar impactar verdaderamente en las bases del sistema neoliberal. Aprovechó las fallas de mercado para presentarse como benefactor a conveniencia, no ofreció soluciones de fondo y resolvió exclusivamente con subsidios individuales.

En sus fragmentos radicales, el Estado y la revolución convoca al levantamiento de los sectores más bajos de la sociedad para acabar con la dominación de clase, en la convicción de construir una sociedad

¹ Palabras de José R. Castelazo, presidente del Instituto Político Nacional de Administradores Públicos, durante la firma del convenio para diagnosticar el problema del municipio en México, con el Instituto de Estudios Económicos, Políticos y Sociales del PRI (1981). Instituto Político Nacional de Administradores Públicos.

nueva, con el proletariado como clase dominante. En la unidad de la nación, la Asamblea nacional se constituiría con delegados de las asambleas provinciales, compuestas a la vez con delegados de las comunas. No habrá ni rastro de federalismo, pues esa organización del Estado dimana de las concepciones pequeñoburguesas del anarquismo: sin Estado burgués no hay que hacer contrapeso, habría centralismo (Lenin, 2010, pp. 61-62).

El cuadro único esquematiza la relación entre las categorías de análisis del antecedente teórico, basadas en la experiencia del caso sudafricano, así como los antecedentes históricos de la corporatización federal mexicana, incluyendo al final las reformas que son interés del presente artículo. Los antecedentes más recientes, así como el caso de reforma, tanto general como específica, se desarrollan en el presente texto en función de los hilos de argumentación que el mismo cuadro destaca.

CUADRO ÚNICO. CATEGORÍAS DE ANÁLISIS EN COMPARATIVA CON EL CASO SUDAFRICANO, A TRAVÉS DE TRES ETAPAS HISTÓRICAS DEL MÉXICO CONTEMPORÁNEO, Y EN LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL SEXENIO 2018-2024

Categorías de análisis y acciones del caso de Sudáfrica	Acciones del caso de México, 1934-1940	Acciones del caso de México, 1970-1976	Acciones del caso de México, 2018-2024	Reformas constitucionales mexicanas, 2018-2024
<i>El discurso social de la hegemonía gobernante</i> Lograr el equilibrio entre la autodeterminación política de la mayoría negra y otras minorías raciales	Relacionar, a través del partido hegemónico, al Ejecutivo nacional con las demandas de los sectores sociales campesino, obrero y popular	Integrar a los actores de izquierda al partido hegemónico, así como aumentar la distribución de satisfactores costosos y de producción compleja, como la vivienda social	Perpetrar la comunicación política directa entre el Ejecutivo nacional y las clases populares, mediante una conferencia de prensa televisiva diaria, para crear polarización social y convocar a extinguir el dominio de clase	Garantizar permanentemente la individualización de subsidios financieros por grupos vulnerables
<i>La reglamentación de las relaciones intergubernamentales en función del proyecto de nación</i> Proscribir a los Gobiernos estatales como implementadores llanos del proyecto central	Fundar instituciones financieras nacionales para ampliar la cooperación en la implementación de políticas nacionales propias de los ámbitos territoriales	Instaurar los Comités Promotores de Desarrollo Económico (COPRODES), para estimular financieramente la mayor coordinación nacional-estatal en las acciones a implementar	Celebrar acuerdos intergubernamentales para instrumentar el bilateralismo adaptado	Impulsar los acuerdos intergubernamentales como instrumento formal único de relaciones intergubernamentales
<i>La invasión ideológica y operativa de sectores estratégicos específicos</i> Vincular operativamente, a través del órgano intergubernamental de la política metropolitana, a todas las dependencias con facultades urbanas, ya sean nacionales o subnacionales	Potenciar la construcción cooperativa de carreteras, como opción financiera. Desaparecer poderes en nueve estados con gobernadores disidentes al cardenismo, como alternativa coercitiva	Financiar la construcción de parques industriales, así como la infraestructura y equipamiento para las ciudades, a manera de invasión del desarrollo metropolitano	Diseñar unilateralmente la política social nacional, en disrupción de la coordinación estratégica federal	Imponer la gratuidad de los servicios, por encima de la autonomía de los Gobiernos estatales

Fuente: elaboración propia con información del presente artículo.

Es importante destacar también que algunos Gobiernos nacionales aceptaron el agotamiento del federalismo centralizado y realizaron reformas legislativas en consecuencia. La reforma institucional estimuló la autonomía local en 1983 y 1999, así como la descentralización en materia de educación, salud y desarrollo social en los noventa. La reforma sociopolítica permitió el ajuste contemporáneo del sistema de partidos. La reforma socioeconómica instituyó un nuevo sistema de aportaciones federales (Pérez Correa, 2008, pp. 35-36). Así, podría asegurarse que los arreglos del federalismo mexicano avanzan y retroceden como las olas. Sin embargo, la recentralización ha demostrado mayor reincidencia, especificidad y hasta sofisticación. Salinas dispuso el triunfo electoral de la oposición, la sustitución de gobernadores y el Programa Nacional de Solidaridad hacia el control de los Gobiernos estatales. Por su parte, Enrique Peña, si bien concretó reformas constitucionales recentralizadoras en materia de educación y elecciones, dedicó especial atención al reposicionamiento del centro en las relaciones de poder, lo que limitó la autonomía subnacional de facto (Torres Alonso y Samaniego Sánchez, 2024, pp. 128-131).

Según lo expuesto, el objetivo es analizar la recentralización en la reforma general y, particularmente, en la reforma de ciencia y tecnología del Gobierno de AMLO; mediante la definición de los factores de éxito en la aprobación y de resultados en la implementación, para contribuir a una mejor evaluación de las perspectivas de reforma en la gobernanza iberoamericana. Las técnicas de investigación utilizadas fueron las síntesis bibliográfica y hemerográfica. Además de la presente introducción, este texto se organiza en ocho apartados que explican los factores de éxito de la reforma de AMLO, desde lo teórico a lo empírico general, hasta centrarse en el ejemplo de la reforma en ciencia y tecnología. Al final, el debate y las conclusiones.

2. LA CORPORATIZACIÓN FEDERAL MEXICANA, COMO MARCO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL

Derivado del concepto referido en el primer párrafo de la introducción, esta sección desarrolla los tres factores de la corporatización federal. Estos serán operados como factores de éxito y fracaso en los apartados subsecuentes.

2.1. Primero, el discurso social de la hegemonía gobernante

En la disciplina interna del partido hegemónico, el titular del Ejecutivo nacional se constituye como el principal iniciador de reformas legislativas y los integrantes del poder legislativo asumen la promoción electoral permanente. En retrospectiva, esta división funcional se esgrime como la fuerza revolucionaria y necesariamente centralizadora dispuesta para extinguir los antecedentes estructurales de desigualdad social. En prospectiva, se autoproclaman constructores de un Estado desarrollista, que impondrán su programa de cambio socioeconómico radical (Powell, 2015, pp. 305-306). Como prácticas evidentes: 1) enfatizan su representatividad popular e, incluso, promueven la posibilidad de ser revocados; y 2) predicán un gobierno barato, por sus bajos salarios y su renuencia al ejercicio de gastos de representación (Lenin, 2010, pp. 52-53). Ese lenguaje enmarca y estructura el proceso de políticas públicas. Al operar sus postulados en los diferentes sectores administrativos, la lucha por el poder es la lucha por establecer el discurso. El análisis respectivo puede conceptualizarse como un proceso de argumentación, su objeto es todo lo que puede suceder cuando un tema se instaura en determinado lenguaje o discurso. Foucault introdujo el término gubernamentalidad, su expansión significa el desarrollo de conocimiento para el control político (Parsons, 2007, pp. 178 y 182-183).

2.2. Segundo, la reglamentación de las relaciones intergubernamentales en función del proyecto de nación

Tal proyecto se impone sobre el desempeño federal y sobre la división de poderes. Bajo la preferencia legislativa del Poder Ejecutivo, la reforma constitucional es la jerarquía gubernamental que generaliza los derechos sociales. Sin embargo, para las particularidades de la implementación sectorial, se designa a la legislación nacional como regulación obligada de las relaciones intergubernamentales y como estatuto de posibles disputas. De ese modo, el modelo de desempeño federal puede enmendarse bajo lógicas alternativas:

La relación del gobierno nacional con los órdenes estatal y local no puede ser equiparada con la negociación intergubernamental entre unidades constituyentes autónomas como sucede en un sistema federal. En lugar de eso, las RIG funcionan para facilitar la integración de los órdenes estatal y local al Estado desarrollista nacional, como accionistas minoritarios y agencias implementadoras de la política nacional al estar sujetos a la dirección del accionista mayoritario nacional. En los ordenamientos nacionales de integración subnacional existen espacios para que los gobiernos estatales y locales ejerzan sus voces, experimenten, influyeran política nacional y reclamen poderes adicionales. Sin embargo, la aceleración del proyecto nacional no puede asumirse sin la posibilidad de que desaparezcan espacios para la autonomía subnacional (Powell, 2015, p. 305).

Sobre la división de poderes nacionales aplican reformas similares: «Los funcionarios judiciales perdieron su aparente independencia [...]. En el futuro debían ser elegidos públicamente, ser responsables y revocables [...]» (Lenin, 2010, p. 50).

2.3. Tercero, la invasión ideológica y operativa de sectores estratégicos específicos

La centralización propia de los países en vías de desarrollo se justifica como: «la configuración de las fuerzas políticas que emergen en un nuevo Estado a medida que la intervención estatal desarrolla nuevas relaciones de producción». En ese sentido, se niegan los argumentos basados en la mayor competencia técnica y administrativa del Gobierno nacional (Rhodes, 1992, p. 321).

En general, para mayor entendimiento, estos tres factores deben esquematizarse en la evolución y estructura del sistema intergubernamental, así como en la modelación de las relaciones intergubernamentales prácticas. Solo así es posible la ubicación de tensiones y la formulación de alternativas de reforma (Powell, 2015, pp. 305-306).

3. FACTORES DE ÉXITO EN LA APROBACIÓN DE LAS REFORMAS DE AMLO

Las reformas constitucionales del periodo de AMLO, como presidente de México, denotan estimaciones previas de su éxito o fracaso. En México, la reforma constitucional se concreta por mayoría calificada de ambas cámaras y el 50 % más uno de ratificaciones de los congresos locales. En contraste, la primera legislatura de su periodo, la LXIV (2018-2021), no contó con el 67 % de bancadas de su partido y aliados políticos en las cámaras, en el Senado llegó al 60,1 % y en la Cámara de Diputados al 66,2 %. En tales circunstancias, el presidente de la república declaró que no iniciarían reformas constitucionales en virtud de que podían actuar sin iniciar cambios formales, que dejarían para mitad del sexenio la enmienda de la Carta Magna (Elizondo Mayer-Sierra, 2022, p. 190). Sin embargo, en la misma LXIV legislatura logró el consenso y aprobación de varias reformas. Para la LXV legislatura (2021-2024) se redujeron las fracciones parlamentarias de su partido y aliados políticos, 58,5 % en el Senado y 54,8 % en la Cámara de Diputados. Esto obligó a que la reforma constitucional fuera retomada hasta la LXVI legislatura, 2024-2027, en la que la aseguró la mayoría calificada en la Cámara de Diputados con el 72,8 % de *morenistas* y aliados políticos, mientras que, en el Senado, el 66,4 % de correligionarios le obligó a *conseguir* un solo senador para aprobar sus iniciativas. En función de las categorías de análisis definidas en el apartado anterior, esta sección presenta el balance general del éxito en la aprobación de la reforma de AMLO.

3.1. El discurso social de la hegemonía gobernante

Aquí ya no hay partido hegemónico, ni roles electorales al interior de tal partido. AMLO suma a sus iniciativas la réplica discursiva de sus clientelas políticas en función de lo que «traigan en la cabeza, el corazón o la barriga». En este párrafo enfatizamos *la cabeza y el corazón* como entendimiento pleno de su discurso social, emotivo para las mayorías y de fuerte carga moral². Una conferencia de prensa diaria,

² Melesio, L. y Bravo, C. (2021). La aprobación del gobierno cae, pero la del presidente no: ¿López Obrador es de teflón? Un poco de contexto. [episodio de podcast]. Spotify. <https://open.spotify.com/episode/4JGgpOehr2w1H9jF5zixau>

conocida popularmente como *la mañanera*, aplicaba técnicas de repetición y saturación para crear polarización social. Desde el leninismo, se convoca a terminar con el dominio de clase, señalando a «los conservadores» como villanos. Desde el nacionalismo de Estado, se llama al repudio de lo extranjero por resultar el «extraño enemigo» que el himno nacional refiere (Vizcaíno Guerra, 2004, p. 164). Así, el personalismo de AMLO se amplía a escala social, más allá de los partidos de la coalición oficialista, y su reproducción resulta avasallante como recurso de defensa de la reforma constitucional. Sobre estas bases se introdujeron dos premisas leninistas: la posibilidad de revocación de representantes populares y el Gobierno barato. La reforma constitucional, publicada el 20 de diciembre de 2019, introdujo la consulta popular para revocación de mandato:

[...] *ésta se convocará por el Congreso federal a petición del presidente, por el equivalente a 33% de los integrantes de cualquiera de ambas cámaras del Congreso federal, o por el equivalente a cuando menos el 2% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores. Una vez hecha la petición de consulta (cuyos temas son los actos de carácter legislativo del Congreso federal y los actos de carácter administrativo del Ejecutivo federal), ésta deberá ser aprobada por la mayoría simple de cada una de las cámaras del Congreso federal. Será la Suprema Corte de Justicia de la Nación la que, por convocatoria del Congreso federal, decida sobre la constitucionalidad del tema de la consulta, y será el Instituto Nacional Electoral el encargado, si es aprobada, de llevarla a cabo. Si la participación total en la consulta equivale al menos a 40% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, el resultado de la consulta será vinculatorio* (Elizondo Mayer-Sierra, 2022, p. 209).

A su vez, el 10 de octubre de 2019 fueron reformados los arts. 116.º y 127.º constitucionales para fijar límites a las remuneraciones de los servidores públicos, debiendo establecer tabuladores de los poderes de Estado a través de sus proyectos presupuestales. El referente máximo fue el salario del mismo AMLO: 108 000 pesos mensuales en 2019 (Elizondo Mayer-Sierra, 2022, p. 202). La reforma ocasionó acciones de defensa legal del Poder Judicial Federal, cuyos salarios siempre han sido altos a manera de política anticorrupción. Sin embargo, en franca confrontación a la resistencia, AMLO logró la reforma del poder judicial, publicada el 15 de septiembre de 2024, que prescribe otra premisa leninista: la elección de funcionarios judiciales. Este podría ser un tema aún pendiente, toda vez que existen recursos legales en curso.

3.2. La reglamentación de las relaciones intergubernamentales en función del proyecto de nación

Las relaciones con los gobernadores evolucionaron en paralelo a repetidas victorias que el partido oficialista y sus aliados políticos obtuvieron en elecciones estatales a partir de 2018. Según Olmeda (en prensa), «si bien en un inicio de la administración de AMLO las relaciones intergubernamentales estuvieron atravesadas por diferentes conflictos [la gran mayoría financieros, seguidos de la coordinación de la seguridad pública], con el paso del tiempo se consolidó una relación más armónica, en un escenario que mostró a los y las gobernadores de MORENA motivados por mostrar su lealtad al presidente». Los acuerdos intergubernamentales instrumentaron el bilateralismo adaptado, esto es, el favoritismo partidista del Gobierno nacional hacia algunos Gobiernos estatales, al coincidir entre ellos la extracción político-institucional, la ideología política, o bien, el simple interés político-electoral (Poirier y Saunders, 2015, pp. 470-471). Los acuerdos intergubernamentales tienden a sustituir, en la nueva reglamentación de las relaciones intergubernamentales, el funcionamiento de los consejos intergubernamentales, como veremos más adelante en el ejemplo de la ciencia y tecnología.

3.3. La invasión ideológica y operativa de sectores estratégicos específicos

Esta ha concretado relaciones político-clientelares de grupos muy específicos, «lo que traigan en la barriga», en dos sentidos: 1) la imposición de la gratuidad de los servicios, por encima de la autonomía de los Gobiernos estatales; y 2) el diseño unilateral de políticas nacionales, en la disrupción de la coordinación estratégica federal. La reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 30 de noviembre de 2018 creó las Delegaciones de Programas para el Desarrollo del Gobierno de la República: «la creación de esta figura hizo pensar en el envío de emisarios presidenciales o de vicegobernadores con la intención de supervisar las actividades políticas y administrativas de los titulares del poder Ejecutivo de cada estado,

en detrimento del pacto federal y en el fortalecimiento, en contrapartida, del centro y del Presidente». En algunos casos, el resultado fue el paso obligado de funcionarios oficialistas por tales delegaciones para después convertirse en los titulares de los Gobiernos estatales (Torres Alonso y Samaniego Sánchez, 2024, pp. 132-133). A continuación, se destacan siete reformas más en uno, otro o ambos sentidos señalados en los incisos de este párrafo.

- a) El derecho a la salud preventiva se fundó en la reforma a los arts. 4.º y 23.º constitucionales, publicada el 8 de mayo de 2019. Así, se terminó con la subrogación de los servicios y el copago de usuarios, según el anterior esquema de *seguro popular*.
- b) La reforma educativa, según reforma a los arts. 3.º, 31.º y 73.º constitucionales, publicada el 15 de mayo de 2019, incluyó la gratuidad de la educación hasta nivel superior y creó el sistema de becas Benito Juárez para evitar la deserción escolar.
- c) La reforma a los arts. 2.º, 4.º, 35.º, 41.º, 52.º, 53.º, 56.º, 94.º y 115.º, publicada el 6 de junio de 2019, obliga al Poder Judicial, a los ayuntamientos, a los órganos autónomos y a las Administraciones federal y estatal a establecer la paridad de género.
- d) La reforma al art. 2.º constitucional, publicada el 9 de agosto de 2019, obligó al Estado mexicano a garantizar la libre determinación, la autonomía, el desarrollo y la inclusión social de las comunidades afrodescendientes.
- e) La reforma en materia de movilidad y seguridad vial, publicada el 18 de diciembre de 2020, estableció la concurrencia estratégica en asuntos netamente estatales y municipales.
- f) La reforma de los arts. 4.º y 73.º constitucionales, publicada el 24 de diciembre de 2020, obligó al Estado mexicano a implementar políticas de desarrollo integral e inclusión de los jóvenes (Elizondo, 2022, pp. 205-207).
- g) Similar obligatoriedad imprime la reciente reforma constitucional de los pueblos indígenas, aprobada por el Senado el 24 de septiembre de 2024.

4. FACTORES DE RESULTADOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS REFORMAS DE AMLO

El éxito y fracaso de la reforma de AMLO resultan contradictorios. Es éxito para su régimen, en virtud de la aceptación social que disfruta y ocupa. No obstante, es fracaso para el desempeño federal mexicano, dado el centralismo en aumento. Una suspensión definitiva en contra de la reforma judicial, con alto sentido subsidiario, expresó que «se está decantando por un Estado totalitario en el que los individuos son un fin para beneficio y desarrollo del Estado, en lugar de que el Estado sea el medio para garantizar los derechos de los gobernados»³. El doble sentido de éxitos centralistas y fracasos federativos ocupa el resto del presente apartado.

4.1. El discurso social de la hegemonía gobernante

Desde la perspectiva del desempeño federal, se cumple una de las premisas de Watts (2006, p. 136): «a mayor grado de homogeneización de una sociedad se produce una mayor atribución de competencias del gobierno nacional». El fracaso se concreta en el simplismo social: una contradicción entre la universalización de derechos sociales individuales y la contracción de responsabilidades de las formaciones sociales intermedias, como los Gobiernos estatales, los ayuntamientos y las universidades públicas estatales. En cambio, desde la causa de la lucha de clases el éxito es la profundización de la grieta social mexicana, o bien la polarización histórica entre *liberales* y *conservadores*. Un indicador tangible es el incremento de la *cultura de la cancelación*; a saber, es una herramienta de las clases marginadas para hacer justicia contra el que consideran injusto⁴, de modo que se silencia o bloquea a los disidentes de las iniciativas de AMLO en las redes sociales.

³ Montañez, D. (2024). Jueza ordena a AMLO eliminar decreto sobre reforma judicial del Diario Oficial de la Federación. Microsoft Start. <https://www.msn.com/es-mx/noticias/mexico/jueza-ordena-a-amlo-eliminar-decreto-sobre-reforma-judicial-del-diario-oficial-de-la-federaci%C3%B3n/ar-AA1r8m5N#:~:text=Jueza%20ordena%20a%20AMLO%20eliminar%20decreto%20sobre%20reforma%20judicial%20del>

⁴ De la Torre, M. (2019). La «cultura de la cancelación»: el fin del arte... y de la libertad. Disidencia. <https://disidencia.com/la-cultura-de-la-cancelacion-el-fin-del-arte-y-de-la-libertad/>

4.2. La reglamentación de las relaciones intergubernamentales en función del proyecto de nación

Sobre la misma premisa de Watts, el bilateralismo adaptado significa el cese de la búsqueda del desempeño federal equilibrado. Estudios previos revelaron que la entidad federativa más beneficiada había sido Chiapas, con treintaidós acuerdos intergubernamentales bilaterales celebrados. Le seguían cuatro estados sureños más, Oaxaca (25), Quintana Roo (17), Yucatán (8) y Tabasco (8), así como cinco demarcaciones del centro oriente: Veracruz (24), Morelos (15), Hidalgo (13), el Estado de México (10) y Puebla (8). Otros diecisiete estados, la mayoría del centro norte geográfico, reportaron entre uno y siete convenios. Cinco entidades federativas del centro norte no habían suscrito acuerdo alguno: Ciudad de México, Coahuila, Colima, Durango y Zacatecas. El bilateralismo adaptado quedó expuesto en dos proporciones: 1) el 55,25 % de los acuerdos intergubernamentales beneficiaban a municipios gobernados directamente por MORENA o sus aliados políticos; 2) en el 66,36 % de los casos los municipios firmantes pertenecían a estados gobernados por la coalición oficialista (Mendoza Ruiz y Mendoza Gómez, 2024, pp. 217-218). Las acciones convenidas demostraron mayor incidencia territorial en la construcción de infraestructura en comunidades rurales (35,34 %) y en el mejoramiento de barrios (25,11 %). Siguió en orden de importancia la atención a la población migrante y con discapacidades (22,79 %), así como la atención a la violencia de género (6,97 %) (Mendoza Ruiz y Mendoza Gómez, 2024, p. 234).

4.3. La invasión ideológica y operativa de sectores estratégicos específicos

El relativo éxito de las políticas nacionales de gratuidad general y atención de grupos específicos se traduce en el fracaso de la autonomía estratégica de los Gobiernos estatales. El derecho a la salud liquidó el avance de rectoría de los servicios relativos por parte de los estados. De inicio, acuerdos intergubernamentales permitirían cofinanciar la gratuidad total de los servicios de salud, y aquellos estados que se negaran a firmar estos acuerdos quedaban obligados a financiar por sí mismos la gratuidad (Elizondo Mayer-Sierra, 2022, p. 205). La recentralización únicamente implicó la búsqueda aislada de mecanismos legales, de organización y financiamiento para garantizar la multicitada gratuidad. Paradójicamente, el fracaso fue evidente, al no superarse los efectos de la fragmentación del Sistema Nacional de Salud (Vargas Ruiz, 2023, p. 195). La gratuidad de la educación superior enfrenta similares desafíos. Respecto a los subsidios, las becas Benito Juárez en materia de educación, el mejoramiento de barrios en el sector urbano, así como los apoyos de *jóvenes construyendo el futuro*, antepusieron el unilateralismo disruptivo sobre la cooperación federativa.

5. ANTECEDENTES DE LA REFORMA DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA

El 5 de marzo de 1993, la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoció el deber del Estado mexicano de apoyar a la investigación científica y tecnológica. Su inclusión en la fracción V del art. 3.º vinculó tales apoyos a las bases de la educación pública⁵. Los antecedentes históricos de esta reforma demuestran una invasión temprana fundada en la creación de instituciones nacionales. Muy probablemente, esa invasión aprovechó la escasez de políticas científicas y tecnológicas implementadas por los Gobiernos subnacionales. Durante el cardenismo, en 1935, se creó el Consejo Nacional de la Educación Superior y de la Investigación Científica. En 1942 fue sustituido por la Comisión Impulsora y Coordinadora de la Investigación científica, que en 1950 cambió a Instituto Nacional de Investigación Científica, INIC⁶. En 1970, la fundación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT) permitió la celebración de convenios para transferir fondos que estimularan la implementación de acciones congruentes con la política nacional⁷.

Si bien el párrafo anterior destacó la invasión temprana de la política de ciencia y tecnología, para los años ochenta la descentralización orientó la integración del desempeño federal. En la Ley para Coordinar

⁵ Presidencia de la República (1993). Decreto por el que se declaran reformados los arts. 3.º y 31.º fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación 05-03-1993.

⁶ Presidencia de la República (1986). Ley para Coordinar y Promover el Desarrollo Científico y Tecnológico. Acta Mexicana de Ciencia y Tecnología, 14-15(IV), 57-70.

⁷ Presidencia de la República (1970). Ley que crea el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Diario Oficial de la Federación 29-12-1970.

y Promover el Desarrollo Científico y Tecnológico de 1985, la promoción del desarrollo regional consideró, concretamente, que el Convenio Único de Desarrollo financiara acciones coordinadas de ciencia y tecnología⁸. En la Ley para el Fomento de la Investigación Científica y Tecnológica de 1999 los acuerdos intergubernamentales acentuaron la descentralización, de manera que los centros públicos de investigación podían prestar apoyo de los Gobiernos subnacionales a proyectos de desarrollo regional. Con mayor especificidad financiera, los fondos mixtos se constituyeron como solución cofinanciada de la nueva estrategia descentralizada⁹. Los fondos mixtos eran operados por fideicomisos. La Ley de Ciencia y Tecnología de 2002 creó la Conferencia Nacional de Ciencia y Tecnología, como instancia de coordinación entre el CONACyT y similares del orden subnacional. También creó y financió el Foro Consultivo Científico y Tecnológico, promotor de la expresión de la comunidad científica, académica, tecnológica y del sector productivo¹⁰.

6. FACTORES DE ÉXITO EN LA APROBACIÓN DE LA REFORMA DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA

El sentido de la reforma 2018-2024 de Ciencia y Tecnología fue anticipada mediante el cese del financiamiento para el Foro Consultivo Científico y Tecnológico. El 14 de febrero de 2019, la carta circular número uno del Ejecutivo federal instruyó a la Administración pública federal a no transferir recursos públicos a organizaciones civiles que suplantarán funciones sustantivas de gobierno¹¹. Ya en materia de reforma legislativa, el 15 de mayo de 2019 fue publicada la enmienda a la fracción V del art. 3.º constitucional, para: 1) garantizar el acceso abierto a la información derivada de una materia ampliada: la investigación e innovación científica, humanística y tecnológica; y 2) proveer recursos y estímulos suficientes, conforme a las bases de coordinación, vinculación y participación que establezcan las leyes en la materia¹². El 6 de noviembre de 2020 fue publicado el decreto de extinción de los fideicomisos de ciento nueve fondos financieros de diversos sectores, entre ellos, los correspondientes a los fondos mixtos y a los centros públicos de investigación¹³. El 8 de mayo de 2023 fue publicada la Ley General en Materia de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación, que derogó la ley antecedente de 2002¹⁴. Al ser esta última la que recoge el sentido de la reforma, el resto de este apartado analiza su exposición de motivos.

6.1. El discurso social de la hegemonía gobernante

La individualización de subsidios financieros, como discurso social de la hegemonía gobernante, inicia acusando que la Ley de Ciencia y Tecnología de 2002 desconoció el derecho humano a la ciencia, legitimó políticas neoliberales que abandonaron el desarrollo de la ciencia básica, además de orientar la dependencia tecnológica. Desde ahí, se retomó con mayor énfasis la distribución del financiamiento sectorial:

⁸ Presidencia de la República (1986), *ibid*.

⁹ Presidencia de la República (1999). Ley para el Fomento de la Investigación Científica y Tecnológica. Diario Oficial de la Federación 21-05-1999.

¹⁰ Cámara de Diputados (2002). Ley de Ciencia y Tecnología. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lct/Ley_de_Ciencia_y_Tecnologia-Abro.pdf

¹¹ Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías – CONAHCyT (2024). Caso de la asociación civil de Derecho privado denominada Foro Consultivo Científico y Tecnológico, A. C. https://secihtl.mx/wp-content/uploads/sala_de_prensa/Caso_Foro_Relatoria_de_hechos_FCCyT_A-C.pdf

¹² Presidencia de la República (2019). Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los arts. 3.º, 31.º y 73.º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de educación. Diario Oficial de la Federación 15-05-2019.

¹³ Presidencia de la República (2020). Decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas; de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo; de la Ley de Hidrocarburos; de la Ley de la Industria Eléctrica; de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; de la Ley General de Protección Civil; de la Ley Orgánica de la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero; de la Ley de Ciencia y Tecnología; de la Ley Aduanera; de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario; de la Ley General de Cultura Física y Deporte; de la Ley Federal de Cinematografía; de la Ley Federal de Derechos; de la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo; de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados; de la Ley General de Cambio Climático; de la Ley General de Víctimas y se abroga la Ley que crea el Fideicomiso que administrará el Fondo de Apoyo Social para Ex Trabajadores Migratorios Mexicanos. Diario Oficial de la Federación 06-11-2020.

¹⁴ Cámara de Diputados (2023). Ley General en Materia de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMHCTI.pdf>

Hasta 2020, la legislación hizo depender la operación del sector y el financiamiento de proyectos de la constitución y operación de múltiples fideicomisos, propiciando la generación de economías que se manejaron con opacidad y arbitrariamente.

[...]

De igual manera, la actual Ley de Ciencia y Tecnología legitimó las transferencias multimillonarias de recursos públicos al sector privado y permitió el sometimiento de las instituciones públicas a intereses particulares, facilitando el corporativismo en el sector, así como el enquistamiento de grupos y redes de influencia que, en los hechos, decidían los proyectos e instituciones que debían ser financiados por el Estado. En general, se trataba de gastar y repartir recursos sin objetivos claros ni resultados concretos.

[...]

Asimismo, en el marco de la Ley actual se promovieron programas de posgrado que respondían a los intereses del mercado y se dejó sin beca a estudiantes de posgrados públicos en medicina y ciencias de la salud, entre otras áreas¹⁵.

Como premisa de cambio, la nueva ley prescribe el acceso universal a becas para estudiantes que cursen maestría o doctorado en ciencias y humanidades, así como posgrados para profesionalizar la gestión de asuntos estratégicos o prioritarios. Las limitantes son dos: 1) la disponibilidad presupuestaria, y 2) la alineación de las acciones individuales con la agenda nacional¹⁶. Para esto, el Sistema Nacional de Posgrados debe consolidar programas afines a la política nacional, orientar el diagnóstico de problemas nacionales determinados y complejos, garantizar el acceso universal a los resultados de la investigación a través de instrumentos específicos (Sistema Nacional de Información, Sistema Nacional de Publicaciones, Red Nacional de Jardines Etnobiológicos y colecciones de publicaciones)¹⁷.

6.2. La reglamentación de las relaciones intergubernamentales en función del proyecto de nación

El proyecto de nación prescribió, a manera de reforma social, cinco ejes programáticos: 1) fortalecer y consolidar a la comunidad científica y humanista del país, 2) impulsar la ciencia básica y de frontera en todas las áreas y campos del saber, 3) prevenir y atender problemas nacionales sobre la base de agendas temáticas, 4) desarrollar tecnologías estratégicas de vanguardia e impulso a la innovación abierta, y 5) el acceso universal al conocimiento y sus beneficios sociales¹⁸. Sobre esa base, el funcionamiento federal quedó condicionado al establecimiento de regiones de cooperación, suscripción de acuerdos intergubernamentales y legislación subnacional a favor de una sola política nacional¹⁹.

6.3. La invasión ideológica y operativa de sectores estratégicos específicos

Esta se ha dado, principalmente, por la relación directa del CONAHCyT con coordinadores de los programas de posgrado y los beneficiarios de becas, que originalmente se hacía a través de las autoridades universitarias. De similar forma, se señalan tres regresiones organizacionales. Primera, la centralización de la deliberación por conocimientos y experiencia de especialistas invitados a la Junta de Gobierno del CONAHCyT, con voz, pero sin voto, en sustitución de la posibilidad de consenso social en el Foro Consultivo Científico y Tecnológico. Segunda, la reincidencia de la celebración de los históricos acuerdos intergubernamentales, como base preferente de las relaciones intergubernamentales, en sustitución del eventual consenso federativo en la hoy extinta Conferencia Nacional de Ciencia y Tecnología. Tercera, el fuerte condicionamiento del funcionamiento de los centros públicos de investigación:

¹⁵ Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología – CONACyT (2023). Resumen ejecutivo de la iniciativa de Ley General en materia de HCTI. https://conahcyt.mx/wp-content/uploads/Ley%20HCTI/Iniciativa/Resumen_ejecutivo_HCTI.pdf

¹⁶ Cámara de Diputados (2022). Iniciativa del Ejecutivo federal con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General en materia de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación, y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y de la Ley de Planeación. Gaceta Parlamentaria, 6174(XII), 1-128, pp. 25-26.

¹⁷ *Ibid.*, pp. 28-29.

¹⁸ *Ibid.*, pp. 26-27.

¹⁹ *Ibid.*, pp. 27-28.

Por resolución de la junta directiva del Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación, previa solicitud justificada de la dependencia o entidad coordinadora del sector de adscripción, con la opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público²⁰.

7. FACTORES DE RESULTADOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA

La reforma de AMLO en ciencia y tecnología no logró clasificar el éxito centralista y el fracaso federativo: es fracaso en ambos sentidos.

7.1. El discurso social de la hegemonía gobernante

En la reforma de ciencia y tecnología no resultó factible sumar la réplica discursiva de las clientelas políticas en función de sus necesidades. Los investigadores nacionales tienen criterios formados, antes que necesidades. Por su parte, las necesidades de los estudiantes de posgrado son coyunturales y no alcanzan para integrar una clientela política permanente. La alternativa fue la confrontación directa. En forma previa a la reforma de la fracción V del art. 3.º constitucional, la autoridad nacional reprimió las protestas de los integrantes del Foro Consultivo Científico y Tecnológico. Denunció a 31 investigadores por los delitos de peculado, lavado de dinero, uso ilícito de atribuciones y facultades, así como por delincuencia organizada. La orden de aprensión respectiva fue desistida por un juez y el caso quedó en escándalo mediático²¹. En abril de 2021, el CONAHCyT reformó el reglamento del sistema nacional de investigadores para dejar sin estímulo económico a los integrantes adscritos a universidades privadas, lo que se resolvió por sentencias de amparo²². En agosto de 2021 el CONACyT impuso director del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), institución reconocida como parte de los centros públicos de investigación²³. Así, las constantes bajas de beneficiarios del Programa Investigadores por México fueron operadas como despidos injustificados, lo que se tradujo en deuda heredada del sexenio 2018-2024²⁴.

7.2. La reglamentación de las relaciones intergubernamentales en función del proyecto de nación

El fracaso es, claramente, un federalismo en pausa en materia de ciencia y tecnología. No se encontró evidencia del establecimiento de regiones de cooperación. Tampoco se han publicado acuerdos intergubernamentales, el único acuerdo suscrito entre 2023 y 2024 es de carácter intersecretarial e impulsa el desarrollo industrial de los semiconductores. No se ha adecuado la legislación estatal a favor de una sola política nacional, las leyes de ciencia y tecnología más recientes son previas a la promulgación de la Ley General en Materia de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación de 2023. En 2020 se promulgaron las leyes de Nuevo León, Sonora y Guanajuato; en 2021, la de Chiapas.

7.3. La invasión ideológica y operativa de sectores estratégicos específicos

Las decisiones discrecionales del CONAHCyT se traducen en más exclusión que universalidad de los apoyos económicos. En el caso de las becas para estudiantes que cursen maestría o doctorado en ciencias

²⁰ *Ibid.*, pp. 30-31.

²¹ Domínguez, A. (2021, 23 de septiembre). 12 datos para entender la demanda del CONACyT a 31 científicos. [e.consulta.com. https://www.e-consulta.com/nota/2021-09-23/nacion/12-datos-para-entender-la-demanda-del-conacyt-31-cientificos](https://www.e-consulta.com/nota/2021-09-23/nacion/12-datos-para-entender-la-demanda-del-conacyt-31-cientificos)

²² Torres Cruz, I. (2022, 9 de febrero). Otro revés para CONACyT: deberá pagar a investigadores de instituciones privadas. *Crónica*. <https://www.cronica.com.mx/academia/revés-conacyt-jueza-da-primera-sentencia-definitiva-investigadores-instituciones-privadas.html#:~:text=Despu%C3%A9s%20de%20los%20cambios%20al%20reglamento%20del%20Sistema%20Nacional%20de>

²³ El Universal (2021, 29 de noviembre). ¿Quién es José Antonio Romero Tellaeche, el nuevo director del CIDE? *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/cultura/jose-antonio-romero-tellaeche-director-interino-y-futuro-director-del-cide/#:~:text=%C2%BFQui%C3%A9n%20es%20Jos%C3%A9%20Antonio%20Romero%20Tellaeche,%20el%20nuevo%20director%20del>

²⁴ Uniradio Informa (2024, 30 de septiembre). Secretaría de Ciencia heredará millonaria deuda por conflicto laboral en CONAHCyT. *El Universal*. <https://www.uniradioinforma.com/ciencia-tecnologia/secretaria-ciencia-heredara-millonaria-deuda-conflicto-laboral-conahcyt-n774317>

y humanidades, las condicionantes son severas: a) que el programa pertenezca al Sistema Nacional de Posgrados, cuyos requerimientos obligan a contar con mínimos de profesores distinguidos por el Sistema Nacional de Investigadores, y les clasifica en cuatro categorías, por su orientación a la investigación o profesionalización, en instituciones públicas o privadas; b) que el programa reduzca cuotas de inscripción hasta alcanzar la gratuidad total en el corto plazo; y c) que los alumnos sean beneficiados dentro del límite numérico de becas asignadas por universidad. Así, solo el 18 % de los programas de posgrado fueron objeto de becas²⁵. En cuestiones federativas, y a manera de ejemplo, un programa de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo decidió, en el ejercicio de la autonomía universitaria, prescindir de las becas nacionales y conservar sus cuotas de inscripción. En respuesta, la matricular de ingreso se redujo de 25 a 10 estudiantes. En general, la centralización de la deliberación en la Junta de Gobierno del CONAHCyT implica la discrecionalidad de todas las convocatorias, que excluyen por ejes estratégicos, periodicidad de su publicación y, recientemente, hasta por edades de los postulantes. Es importante destacar que en sexenios anteriores la exclusión también era un problema, aunque entre 2018 y 2024 superó las dimensiones antecedentes.

8. DISCUSIÓN

La corporatización federal, según la trayectoria del caso más longevo, está demostrando la contradicción de reformas radicales fundadas en viejas premisas ideológicas, combinadas con retrocesos federativos instrumentados en el derecho administrativo. Esto último significa el fracaso de los avances contemporáneos del desempeño federal, mientras que la reforma constitucional del régimen en turno, pese a elaboradas estrategias fundadas en mayorías parlamentarias y sociales, combina el éxito y el fracaso.

8.1. El discurso social de la hegemonía gobernante

Inicia esgrimiendo viejas premisas ideológicas, como la posibilidad de revocación de representantes populares y el gobierno barato. Desarrolla así una gubernamentalidad muy elemental, a manera de discurso exitoso, de fácil entendimiento y reproducción por parte de las mayorías sociales, que responde a la supuesta empatía hacia sus necesidades de seguridad y reconocimiento. No obstante, la disidencia ideológica provoca lo contrario, la inseguridad laboral y el no reconocimiento democrático de minorías que, incluso, pueden reprimirse judicialmente. Según circunstancias, resulta exitoso el discurso social extendido hacia las mayorías, mientras que la inseguridad y el no reconocimiento de las minorías se torna en fracaso.

8.2. La reglamentación de las relaciones intergubernamentales en función del proyecto de nación

La regresión de los acuerdos intergubernamentales bilaterales sustituyó, totalmente, la reglamentación de las relaciones intergubernamentales por leyes nacionales secundarias y el debate de los consejos intergubernamentales. En sectores específicos, reformas no consumadas conducen a la cooperación cero. Por esto, existe ahora una política nacional de ciencia y la tecnología sin vinculación ni contactos con las políticas estatales. Se trata de un desempeño dual de facto, argumentado sobre bases de federalismo integrado. Todo esto es un fracaso general, tanto para el régimen en turno como para el desempeño federal.

8.3. La invasión ideológica y operativa de sectores estratégicos específicos

El centralismo prescribe, sin grades justificaciones dogmáticas, la praxis de una relación directa del Ejecutivo nacional con sus clientelas políticas. La implementación de subsidios individuales tiene un componente grande de irresponsabilidad fiscal, ante el escaso rendimiento recaudatorio que tiene México. El régimen en turno obtuvo tres niveles de éxito. Primero, la reforma parcial, que pugnó por la gratuidad de servicios y satisfactores públicos sin sentar las bases para la solución de problemas sectoriales estructurales. Segundo, la reforma inacabada, que estableció derechos sociales sin alcanzar a definir una implementación

²⁵ Animal Político (2023, 13 de agosto). CONAHCyT prioriza sólo 18 % de los programas de posgrado para una beca. Noroeste. <https://www.noroeste.com.mx/nacional/conahcyt-prioriza-solo-18-de-los-programas-de-posgrado-para-una-beca-AA4561332>

concreta. Tercero, el fracaso de la reforma excluyente, que pugnó por la universalidad de apoyos económicos y la discrecionalidad en la implementación consiguió precisamente lo contrario.

9. CONCLUSIONES

La reforma constitucional del sexenio de AMLO se dio en tres sentidos que, por su simplismo, son de fácil entendimiento. Primero, un Gobierno eficiente y barato. La eficiencia del Gobierno de AMLO se sometería a consulta y los resultados decidirían la ratificación o revocación de su mandato. El Gobierno barato estableció tabuladores salariales, cuyo límite máximo era el salario del mismo Ejecutivo nacional. Segundo, la gratuidad y el subsidio de servicios que constituyen derechos. Los servicios de salud ofrecerían consultas, estudios de diagnóstico y medicinas sin costo. La educación pública incluyó la ampliación del esquema de becas para educación básica y la gratuidad de la educación superior. La política de integración e inclusión de jóvenes operó becas laborales. La movilidad y seguridad vial incluyó la inversión para mejoramiento de barrios. Tercero, la reafirmación o innovación de derechos sociales, como la paridad de género y las comunidades afroamericanas, respectivamente.

Los ámbitos de las instituciones territoriales involucradas en la reforma constitucional fueron: salud pública, educación pública, género, pueblos indígenas, desarrollo urbano, así como ciencia y tecnología.

Las reformas correspondieron, invariablemente, a iniciativas del presidente de la república para el cumplimiento de su plan nacional de desarrollo. La agenda de reformas denotó cierta planeación, hubo estimaciones del voto parlamentario y programas sociales que anticiparon el sentido de las reformas. Sobre este último aspecto, se establecieron relaciones directas del Ejecutivo nacional con sus clientelas políticas. El principal mecanismo, un instrumento efectivo de la invasión federal, fue la distribución directa de subsidios a través del sistema bancario, con preferencia marcada de una institución del Gobierno nacional mexicano: el Banco del Bienestar. En la misma directriz, se celebraron acuerdos intergubernamentales para operar transferencias aplicadas en la adquisición de insumos para la salud, la construcción de infraestructura en comunidades rurales, el mejoramiento de barrios y la atención de la violencia de género. En el contexto de la reforma constitucional, se construyó la presión de las mayorías mediante la amplia difusión y reproducción del discurso social del presidente de la república. Una alternativa fue implementar la inseguridad laboral, el no reconocimiento democrático y hasta la represión judicial de algunas minorías.

En la implementación de las reformas constitucionales, el mayor fracaso corresponde al sector ciencia y tecnología, que pugnó por la universalidad de apoyos económicos y la discrecionalidad en la implementación consiguió precisamente lo contrario. Le sigue la reforma inacabada de comunidades afroamericanas y pueblos indígenas, que no alcanzó a implementar políticas concretas durante el sexenio 2018-2024. Finalmente, las reformas de salud pública, educación pública, movilidad y seguridad vial, así como desarrollo integral e inclusión de los jóvenes, se limitaron al establecimiento de la gratuidad de servicios y satisfactores públicos, sin sentar las bases para la solución de problemas sectoriales estructurales. En general, el fracaso del ámbito federal fue haber reestablecido el centralismo estratégico, por la fuerza, y sobre los avances federa-tivos recientes.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Cruz Rivera, D. L. (2024). *Del partido de grupo al partido de masas, la transformación del PNR al PRM*. Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (INEHRM). https://inehrm.gob.mx/es/inehrm/Del_partido_de_grupo_al_partido_de_masas_La_transformacion_del_PNR_al_PRM
- Elizondo Mayer-Sierra, C. (2022). La Constitución de la cuarta transformación. *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 1(47), 187-218. <https://doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2022.47.17527>
- Hernández Padilla, J. A. (2013). *El Senado de la República Mexicana y la desaparición de poderes en el sexenio de Lázaro Cárdenas*. Plaza y Valdés Editores.
- Lenin, V. I. (2010). *El Estado y la Revolución*. Biblioteca Virtual Omegalfa.
- López Obrador, A. M. (2007). *La mafia nos robó la presidencia*. Grijalbo Mondadori.
- Mendoza Ruiz, J. (2000). *Derecho urbano y municipio libre en el ámbito de la urbanización capitalista. Estudio de caso: Cuautitlán Estado de México 1973-1999*. Instituto Politécnico Nacional.
- Mendoza Ruiz, J. y Mendoza Gómez, J. (2024). El federalismo de MORENA: la nueva corporatización de las relaciones intergubernamentales. En M. E. Gómez Collado y J. J. Sánchez González (coords.), *Análisis del desempeño del gobierno de la 4T a mitad del camino (2018-2021)* (pp. 209-255). Tirant lo Blanch.

- Olmeda, J. C. (en prensa). *La reconfiguración de las relaciones intergubernamentales en el México reciente* [manuscrito en proceso de edición]. El Colegio de México.
- Parsons, W. (2007). *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de las políticas públicas*. FLACSO-México.
- Pérez Correa, F. (2008). El federalismo mexicano del siglo XXI. En D. Barceló, E. Cabrero, G. Cejudo, J. Cerdio, M. Merino, F. Nieto, F. Pérez, J. M. Serna y H. E. Sobarzo, *Federalismo y descentralización* (pp. 25-89). Conferencia Nacional de Gobernadores.
- Poirier, J. y Saunders, C. (2015). Conclusion: Comparative Experiences of Intergovernmental Relations in Federal Systems. En J. Poirier, C. Saunders y J. Kincaid (eds.), *Intergovernmental relations in federal systems. Comparative structures and dynamics* (pp. 440-498). Oxford University Press.
- Powell, D. (2015). Constructing and developmental state in South Africa: the corporatization of intergovernmental relations. En J. Poirier, C. Saunders y J. Kincaid (eds.), *Intergovernmental relations in federal systems. Comparative structures and dynamics* (pp. 305-349). Oxford University Press.
- Powell, D. y Ntliziywana, P. (2015). «South Africa Inc.»: The Rise of the Developmental State and the Corporatization of Intergovernmental Relations. En F. Palermo y E. Alber (eds.), *Federalism as decision-making. Changes in structures, procedures and policies* (pp. 292-314). Brill.
- Rhodes, R. A. W. (1992). Intergovernmental relations: unitary systems. En M. Hawkesworth y M. Kogan (eds.), *Encyclopedia of Government and Politics* (pp. 316-335). Routledge.
- Torres Alonso, E. y Samaniego Sánchez, A. (2024). Un pacto de igualdad. Reflexiones sobre el federalismo mexicano a la luz de las tensiones y las reformas. *IUS, Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, 18(53), 115-139. <https://doi.org/10.35487/rius.v18i53.2024.902>
- Vargas Ruiz, M. M. (2023). Sistema de salud mexicano: de la descentralización hacia la recentralización. *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, 1(36), 193-221. <https://doi.org/10.22201/lij.24487899e.2023.36.17880>
- Vizcaíno Guerra, F. (2004). *El nacionalismo mexicano en los tiempos de la globalización y el multiculturalismo*. Universidad Nacional Autónoma de México. <https://ru.iis.sociales.unam.mx/handle/IIS/4497>
- Watts, R. L. (2006). *Sistemas federales comparados*. Marcial Pons.