

POPULISMO, RETROCESOS DEMOCRÁTICOS Y
ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: LA EXPERIENCIA DE
MÉXICO DURANTE LA PRIMERA MITAD DEL GOBIERNO
DE ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR¹

MAURICIO I. DUSSAUGE LAGUNA²

Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)
mauricio.dussauge@cide.edu

MARCELA RUBÍ AGUILAR ARÉVALO³

Universidad de Guadalajara
marcela.aguilar@cucea.udg.mx

A partir de las discusiones contemporáneas sobre populismo y retrocesos democráticos, analizamos las características del estilo de gobierno del actual presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, y la forma en que sus decisiones políticas y administrativas están afectando las estructuras organizacionales, los valores y el funcionamiento de la administración pública federal mexicana. Con base en un análisis de diversas fuentes de información sobre los actos del gobierno de López Obrador durante sus primeros tres años (2018-2021), argumentamos que su estilo populista está teniendo consecuencias negativas importantes tanto para el sistema democrático del país, como para el aparato administrativo del Estado mexicano.

Palabras clave: Retroceso democrático, Populismo, Administración Pública, México, López Obrador.

-
- 1 Los autores agradecen el apoyo del Fondo de Apoyo a la Investigación del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) para desarrollar el proyecto de investigación del cual forma parte este artículo. Asimismo, agradecen los útiles comentarios de dos dictaminadores anónimos.
 - 2 Profesor-Investigador, División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), mauricio.dussauge@cide.edu
 - 3 Coordinadora en el Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción, Universidad de Guadalajara, marcela.aguilar@cucea.udg.mx

POPULISM, DEMOCRATIC BACKSLIDING, AND PUBLIC ADMINISTRATIONS: THE MEXICAN EXPERIENCE DURING THE FIRST HALF OF ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR'S GOVERNMENT

Based on contemporary discussions on populism and democratic backsliding, we analyze the features of the populist style of government of current president of Mexico, Andrés Manuel López Obrador and the way in which his political and administrative decisions are affecting the structures, values and functioning of the Mexican federal public administration. We use various sources of information and analyze López Obrador government's actions during its first three years (2018-2021). We argue that his populist mandate style is having significant negative consequences both for the country's democratic system and for the administrative apparatus of the Mexican State.

Keywords: Democratic backsliding, Populism, Public Administration, Mexico, López Obrador.

1. INTRODUCCIÓN

¿Cómo afectan los procesos de retroceso democrático a las administraciones públicas? Aunque en tiempos recientes los estudios sobre *democratic backsliding* (traducido aquí como retroceso democrático) han adquirido cada vez más importancia internacionalmente (Bermeo, 2016; Haggard and Kaufman, 2021; Levitsky y Ziblatt, 2018; Runciman, 2019), las implicaciones que dichos procesos políticos pueden tener en el ámbito de la administración y las políticas públicas han recibido limitada atención (Batory y Svensson, 2019; Bauer y Becker, 2020; Bauer *et al.*, 2021; Borins, 2018; Hajnal, 2021; Peters y Pierre, 2019, 2020; Stoker, 2019; Sitter *et al.*, 2016). Definido por Waldner y Lust (2018: 95) como un “deterioro de las cualidades asociadas a la gobernanza democrática, dentro de cualquier régimen” y por Haggard y Kaufman (2021: 2) como “un proceso por el cual los líderes electos democráticamente debilitan las instituciones democráticas”, el concepto de retroceso democrático ha ganado sentido empírico en la medida en que líderes considerados populistas como Viktor Orbán, Donald Trump y, en nuestra región latinoamericana, Hugo Chávez, Rafael Correa y Jair Bolsonaro, entre otros, han asumido el poder. Ahora bien, mientras que Levitsky y Ziblatt afirman que “el retroceso democrático hoy comienza en las urnas” (2018: 5), podría decirse que las consecuencias de dicho proceso no solo se presentan en el diseño y funcionamiento de las instituciones políticas, sino que además afectan los programas y servicios públicos que influyen directamente en la calidad de vida de las personas. Por ello, estudiar y analizar los procesos de retroceso democrático se ha vuelto una tarea necesaria tanto para los estudiosos de la ciencia política, como para quienes desde la administración y las políticas públicas buscan entender las transformaciones actuales de las estructuras burocráticas y la gestión cotidiana de los servicios públicos.

Tomando como base la literatura incipiente sobre retrocesos democráticos y administración pública, en este artículo analizamos la experiencia de México durante los primeros tres años de gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador (2018–2024). Analizamos su estilo de gobierno y sus decisiones políticas y administrativas para luego valorar en qué forma pudieran estar afectando la estructura organizacional, los valores y el funcionamiento de la administración pública mexicana. Por supuesto, plantear una discusión así no es sencillo por varias razones. Primero, porque México ha sido considerado como un Estado democrático solo

recientemente (Bruhn, 2013; Woldenberg, 2019). Segundo, porque las discusiones contemporáneas asocian aumentos en clientelismo, politización del empleo público y centralización administrativa con los retrocesos democráticos (Bauer y Becker, 2020; Peters y Pierre, 2019), pero dichos aspectos son parte de la tradición administrativa mexicana desde hace mucho tiempo (Dussauge, 2011; Méndez, 1997; Merino, 2013). Finalmente, porque el gobierno de López Obrador inició el 1 de diciembre de 2018 y la evidencia sobre las consecuencias de los cambios impulsados sobre el sistema democrático y el aparato administrativo del Estado mexicano apenas se están observando. A pesar de todo ello, creemos que el sentido de los cambios recientes y sus efectos inmediatos ya visibles permiten apuntar que la agenda de transformaciones arroja un saldo negativo.

El artículo está dividido en cuatro secciones además de esta introducción. La primera analiza la literatura reciente sobre retrocesos democráticos, particularmente aquella que relaciona dichos procesos con sus efectos en las instituciones y prácticas de la administración pública. La segunda sección explica por qué el estilo de gobierno de López Obrador puede considerarse populista y cómo se vincula con un proceso de retroceso democrático. La tercera sección presenta una serie de cambios en la administración pública mexicana implementados por el gobierno actual. La cuarta sección discute los posibles efectos de dichos cambios, tomando en cuenta la experiencia internacional de reformas impulsadas por otros gobiernos populistas. Por último, presentamos algunas conclusiones sobre la relación entre retrocesos democráticos y administración pública en México y sobre cómo las discusiones aquí planteadas pudieran extenderse a la región.

En términos de fuentes de información se consultaron datos y textos oficiales, propuestas de política pública, discursos presidenciales, legislación aprobada, documentos del sitio web de la campaña y el Programa de Gobierno de López Obrador. Lo anterior se complementa con información de notas y artículos periodísticos, muchos de las cuales de hecho transcriben afirmaciones o discursos presidenciales. Con base en estas fuentes es posible cumplir con nuestro objetivo general: obtener una visión panorámica de las propuestas de cambio del gobierno de López Obrador y sus posibles consecuencias administrativas. Por supuesto, futuros estudios en la materia podrían complementar estas fuentes con otras cualitativas (por ejemplo, entrevistas con funcionarios públicos y expertos académicos)

y cuantitativas (por ejemplo, encuestas a beneficiarios de programas o servidores públicos) para así comprender con mayor profundidad los cambios y sus efectos, ya sea en lo general o en ciertas áreas de política pública.

2. EXPLORANDO LA RELACIÓN ENTRE RETROCESOS DEMOCRÁTICOS, POPULISMOS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La literatura sobre los procesos de retroceso democrático ha adquirido notoriedad en la última década como resultado de dos amplias transformaciones políticas. Por una parte, el aumento en el número de partidos y líderes llamados “populistas” que han ganado elecciones nacionales y, por consiguiente, se han convertido en líderes de gobierno (Stoker, 2019). Dichos actores políticos se han presentado como los únicos capaces de comprender las necesidades del “pueblo”, en contraste con los políticos y burócratas tradicionales que parecieran haber estado “alejados del contacto con esas masas virtuosas” (Peters y Pierre, 2019: 2). Por la otra, que en nuestros tiempos las democracias no se derrumban con golpes militares o fraudes electorales, como sucedía en décadas previas cuando se hablaba del “quiebre de las democracias”, sino que se van “erosionando” por medio de cambios incrementales que deterioran la calidad de sus normas, instituciones y prácticas políticas (Bermeo, 2016; Haggard y Kaufman, 2021; Levitsky y Ziblatt, 2018; Waldner y Lust, 2018). En algunas regiones, como en la Unión Europea, el estudio de los retrocesos democráticos también se ha vuelto tema de interés porque no existe una mirada concluyente respecto a si los gobiernos nacionales están adoptando los principios de una Europa democrática liberal; en el caso de América Latina, la pregunta es si hoy los países con regímenes populistas están regresando al autoritarismo tras sus largos procesos de democratización (Bermeo, 2016; Haggard y Kauffman, 2021; Levitz y Pop-Eleches, 2010; Mudde y Rovira, 2012; Sitter *et al.*, 2016).

Las discusiones teóricas y conceptuales sobre retrocesos democráticos están aún en desarrollo. Según Nick Sitter y sus colegas (2016: 4), la literatura académica “no ofrece una definición inequívoca de retroceso”. Por su parte, Waldner y Lust (2018: 95) sostienen que los académicos “no han usado el término de manera consistente; además, no han medido el fenómeno con precisión. Los esfuerzos para explicar el retroceso permanecen incipientes”. Además, como subrayan Peters y

Pierre (2019: 4), “lo que esta literatura no ha podido tratar a detalle es el impacto del populismo en la administración pública y el Estado en general”. Por todo lo anterior, estamos frente a un tema empíricamente actual e importante, pero que todavía enfrenta limitaciones teóricas y conceptuales.

A pesar de ello, existen algunas ideas compartidas entre los especialistas. Por ejemplo, la idea de que los actores políticos, particularmente los llamados líderes populistas, ponen en marcha ciertas acciones que tienen como objetivo erosionar o socavar los fundamentos institucionales de los regímenes democráticos (Bermeo, 2016; Levitsky y Ziblatt, 2018; Haggard y Kaufman, 2021). De manera similar, algunos autores (Lodge y Sitter, 2015; Müller, 2016; Peters y Pierre, 2019; Stoker, 2019; Sitter *et al.*, 2016) enfatizan que el retroceso democrático implica una disminución en las características de lo que suele denominarse “buena gobernanza” (*good governance*), como son la transparencia y el Estado de derecho (Stoker, 2019); un debilitamiento o vulneración de los derechos humanos (Batory y Svensson, 2019); una reversión de reformas progresivas previas (Borins, 2018; Peters y Pierre, 2019); una “colonización” (Müller, 2016) o captura del Estado (Merino, 2013); y, quizás más notablemente, el surgimiento de un discurso antiliberal y antipluralista, disfrazado de una defensa del “pueblo” mientras se ataca a supuestas “élites corruptas”, lo mismo que a los “tecnócratas”, a los inmigrantes, a la población LGTBIQ o a otras minorías sociales (Albertazzi y Müller, 2016; Müller, 2016).

La literatura también refleja preocupaciones sobre cómo los retrocesos democráticos pueden afectar las prácticas del poder ejecutivo. Nancy Bermeo (2016: 10), por ejemplo, ha destacado las tendencias al “engrandecimiento del poder ejecutivo”, es decir, “cuando los ejecutivos elegidos debilitan los controles sobre el poder ejecutivo uno por uno, emprendiendo una serie de cambios institucionales que obstaculizan el poder de las fuerzas de oposición para desafiar las preferencias del poder ejecutivo”. Ahora bien, Bermeo no estudia los efectos específicos que dicho “engrandecimiento” puede tener en las instituciones de la administración pública, como son las burocracias, los sistemas de gestión de personal o los procedimientos administrativos.

Por su parte, algunos académicos han comenzado a analizar las formas en que los gobiernos populistas pueden afectar prácticas específicas de gobierno. Stoker

(2019) ha advertido que el auge del populismo puede poner en peligro los nuevos esquemas de gobernanza, como el uso de redes y mercados para la provisión de servicios públicos. Los populistas desconfiarán de las formas de rendición de cuentas entre “pares”, las cuales son características de las redes y los procesos de subcontratación de muchas reformas gubernamentales recientes. Del mismo modo, Borins (2018) ha sugerido que el populismo tiene un efecto “perjudicial” en la innovación del sector público, pues socava las políticas de recursos humanos, las prácticas de recopilación de información y otros factores organizacionales que suelen potenciar las innovaciones. Rockman (2019) ha explorado las causas y consecuencias del populismo autoritario en la burocracia y en la capacidad de los gobiernos de funcionar eficazmente. Asimismo, Batory y Svensson (2019) han mostrado que los procesos de consulta ciudadana pueden distorsionarse y perder todo sentido cuando un gobierno populista manipula tanto la información sobre los temas consultados, como el fraseo de las preguntas hechas a la ciudadanía.

También han surgido algunos análisis de experiencias nacionales concretas. Se han estudiado, entre otros, los casos de Estados Unidos (Rockman, 2019; Moynihan y Roberts, 2021), Hungría (Hajnal, 2021), Italia, Brasil, Venezuela, Polonia y México (todos incluidos en Bauer *et al.*, 2021). Estos estudios han descrito el ascenso de gobernantes populistas y los cambios que sus gobiernos traen consigo en las instituciones políticas, las estructuras burocráticas, las relaciones con actores de la sociedad civil, la hechura de políticas públicas y los valores administrativos tradicionales (rendición de cuentas, mérito, eficiencia).

Por último, estudios recientes han buscado ofrecer propuestas teóricas y analíticas más completas sobre las relaciones que existen entre los procesos de retroceso democrático y los cambios en estructuras y prácticas administrativas. Por ejemplo, Peters y Pierre (2019) enumeran una serie de cambios que podrían esperarse de la asunción de gobiernos populistas: primero, la pérdida de experiencia de los funcionarios expertos en la formulación de políticas; segundo, una mayor politización de las estructuras del servicio civil; tercero, niveles más amplios de clientelismo; y, cuarto, una tendencia hacia la centralización y personalización en la toma de decisiones en la figura política principal (primer ministro o presidente). Además, los autores proponen que los gobernantes populistas pueden desarrollar ciertas

estrategias para relacionarse con las instituciones burocráticas: hacerlas a un lado (*sideline*), empoderarlas (*empower*) o usarlas para fines políticos.

De manera similar, Bauer y Becker (2020: 20) se enfocan en discutir “si los populistas autoritarios, una vez en el poder, transforman el aparato burocrático y cómo lo hacen”. A partir de un resumen histórico comparado, destacan las estrategias que los populistas parecen usar para, “cambiar las estructuras, los recursos y las normas de la administración pública: centralizar la estructura administrativa o los recursos gubernamentales; politizar al personal administrativo o las normas; y reducir las estructuras de rendición de cuentas” (Bauer y Becker: 2020: 20). Adicionalmente, Bauer y Becker señalan que, al usar dichas estrategias, los gobiernos populistas pueden perseguir diversos objetivos: capturar al Estado, desmantelarlo, reformarlo o sabotearlo. De acuerdo con estos autores, el tipo de objetivo perseguido depende de dos variables: la visión (positiva o negativa) que los gobernantes tienen respecto del Estado y el régimen administrativo (frágil o robusto) al que se enfrentan (véase también Bauer *et al.*, 2021).

En resumen, aunque la literatura sobre la relación entre retrocesos democráticos y administración pública es aún incipiente, han surgido ya algunos análisis sobre temas y experiencias concretas, al tiempo que han comenzado a delinarse algunas propuestas teórico-analíticas. En términos específicos, los estudios han destacado que las transformaciones políticas impulsadas por los gobiernos populistas pueden alterar, de manera negativa, la provisión de servicios públicos, las instituciones burocráticas, el uso de consultas ciudadanas, la gestión de recursos humanos y presupuestales y los mecanismos de rendición de cuentas.

3. POPULISMO Y RETROCESOS DEMOCRÁTICOS EN MÉXICO: LA PRESIDENCIA DE ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR

Para analizar la posible relación entre el proceso de retroceso democrático que pareciera ocurrir en México y los cambios en la estructura administrativa del Estado, primero es necesario explicar por qué consideramos que el presidente

López Obrador puede verse como un gobernante “populista”. Aunque cualquier evaluación de este tipo implica emitir juicios hasta cierto punto subjetivos, la literatura académica ha indicado que los líderes populistas poseen características particulares que pueden identificarse en su manera gobernar (véanse, entre muchos otros, Albertazzi y Müller, 2016; Mudde y Rovira, 2012; Rovira *et al.*, 2017). Por ejemplo, el uso de continuas referencias a dos grupos antagónicos: el “pueblo” (que suele caracterizarse como bueno, sabio, moralmente superior) y las “élites” (que se describen generalmente como corruptas, perversas, lejanas) (Moffit, 2020; Mudde y Rovira, 2017; Müller, 2016); un claro desprecio hacia las normas y prácticas legales establecidas cuando las consideran “injustas” (Bruhn, 2013); y la convicción de que el líder es el único que comprende qué cambios políticos o administrativos expresan la voluntad y los reclamos del “pueblo” (Bermeo, 2016; Peters y Pierre, 2019; Stoker, 2019; Urbinati, 2020).

Las actitudes y los comportamientos políticos de López Obrador han sido analizados y asociados con la lógica de los populistas desde hace algunos años, particularmente la continua denostación de sus enemigos políticos como adversarios del “pueblo”. En 2006, por ejemplo, algunos analistas apuntaron cómo el entonces Jefe de Gobierno de la Ciudad de México hacía referencia constante a dos grupos antagónicos para alimentar “una retórica de polarización social” en el que “[s]us enemigos eran los enemigos del pueblo: “los de arriba”, los ricos, los “camajanes”, los “machucones”, los “finolis”, los “exquisitos”, los “picudos”” (Krauze, 2006). La persistencia de esta misma retórica ha sido señalada por otros recientemente: “López Obrador no debate, él insulta [...] se cree impregnado de la profunda sabiduría del pueblo mexicano y en esa calidad de representante del alma nacional divide a los mexicanos en dos bandos” (Bartra, 2020).

En esta misma línea de confrontación entre dos grupos antagónicos, una de las frases más recurridas de López Obrador durante la campaña política de 2017–2018 fue que “no puede haber gobierno rico con pueblo pobre”. Así, prometió “eliminar todos los privilegios” de los expresidentes y servidores públicos de alto nivel⁴. Asimismo, en sus apariciones públicas a menudo habló de quitar los privilegios económicos y políticos a la “mafia del poder”, supuestamente integrada por los

4 Véase <https://lopezobrador.org.mx/temas/privilegios/>

miembros de los partidos políticos PAN y PRI —considerados entonces como los más grandes (Elizondo-Mayer, 2021). Ya como gobernante, López Obrador ha criticado por igual a reporteros, científicos, padres de familia y organizaciones sociales, a quienes ha etiquetado como “conservadores”, “fifís”, “mafiosos” y “opositores” de la transformación que dice encabezar (Chávez, 2021; Merino, 2020).

López Obrador también ha mantenido una relación ambivalente hacia el Estado de derecho a lo largo de su carrera política. Desde que era político en el ámbito estatal, al perder una candidatura o elección optó por liderar movilizaciones políticas en vez de disputar y, en su caso, respetar los resultados sancionados por las autoridades correspondientes. La reacción de López Obrador tras perder las elecciones presidenciales de 2006 es otro ejemplo claro de su actitud hacia el Estado de derecho (Aziz, 2006; Bruhn, 2012). En vez de aceptar los resultados definitivos, López Obrador llamó a sus seguidores a montar una manifestación política en una de las principales avenidas de la Ciudad de México (Reforma), durante la cual bloquearon el tránsito vehicular por un mes y medio. Tres meses después de las elecciones, en un mitin con sus seguidores, López Obrador se autodenominó “presidente legítimo”, nombró un “gabinete” y propuso un “programa de gobierno” (El País, 2006). Más recientemente, al responder a las críticas por la forma legalmente discutible en que revirtió la reforma educativa de su antecesor, López Obrador dijo que “la justicia está por encima de todo [...]. Si hay que optar entre la ley y la justicia, no lo piensen mucho, decidan en favor de la justicia” (Zavala y Morales, 2019).

Un tercer elemento para valorar si López Obrador es un líder político populista tiene que ver con cómo entiende tanto su participación en la vida política del país, como su capacidad para interpretar la “voluntad del pueblo”. Según diversos analistas políticos, “en la lógica de la revolución que [López Obrador] se ha propuesto encabezar, nada ni nadie merece su confianza” (Merino, 2020); solo “él y el pueblo que él encarna le merecen confianza” (Silva-Herzog, 2018). Por consiguiente, quienes no están con él, están en su contra (Merino, 2019, 2020). Ya como presidente, López Obrador ha tratado de construir una narrativa discursiva en torno a la idea de la “Cuarta Transformación” (Espino, 2021), misma que, por un lado, representa un hito central en la secuencia histórica de México y, por el

otro, constituye una respuesta natural a las necesidades más importantes del “pueblo” (véase Heredia y Gómez, 2021).

Así, a lo largo de su carrera López Obrador no solo ha mostrado características asociadas con el populismo (Bruhn, 2012), sino que las mismas resultan particularmente importantes por sus posibles efectos prácticos en las instituciones y los procesos democráticos de México (Sánchez-Talanquer, 2021). El presidente, por ejemplo, ha usado su control partidario para definir las prioridades legislativas y presupuestarias del poder legislativo (Arteta, 2018); también ha influido en el nombramiento de jueces con tendencias afines a su proyecto para extender su control sobre el poder judicial (tanto en la Suprema Corte como en el Tribunal Electoral; Animal político, 2018); ha intentado deslegitimar a las instituciones autónomas que sirven como contrapeso al poder presidencial (Rodríguez, 2018; Sin embargo, 2020); ha cuestionado la validez o intentado revertir regulaciones y contratos elaborados durante el gobierno que le antecedió (por ejemplo, en temas de política energética, González-Vargas, 2020); ha estigmatizado a las fuerzas opositoras como “conservadores”; y ha polarizado el ambiente político-social al construir una división artificial entre quienes apoyan su defensa de los “pobres” y quienes solo buscan “criticar de mala fe” sus decisiones. De esta forma, apoyado en la legitimidad de su contundente victoria electoral de 2018 (más de 30 millones de votos y 53.19% del total de la votación) y la fuerza política de su partido MORENA en el congreso federal (con mayoría en ambas cámaras), López Obrador ha encabezado una serie de acciones similares a las impulsadas por gobernantes populistas de otros países que hoy se calificarían claramente como retrocesos democráticos (Haggard y Kauffman, 2021; Levitsky y Ziblatt, 2018).

Pero estas iniciativas no se han quedado en el ámbito de las instituciones y las prácticas políticas, sino que han afectado también las instituciones y las prácticas administrativas. En la siguiente sección se presentarán algunas de los principales cambios introducidos por López Obrador, tratando de vincular cómo su estilo populista de gobierno no solo genera un retroceso democrático, sino que daña las estructuras burocráticas, la gestión de los recursos públicos, los patrones de interacción social y los valores administrativos del aparato gubernamental mexicano.

4. LA CARA CAMBIANTE DEL APARATO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO MEXICANO CON LÓPEZ OBRADOR

Desde su campaña electoral, López Obrador presentó una serie de propuestas de reforma a la administración pública. La mayoría de estas se incluyeron en el documento *50 directrices generales para luchar contra la corrupción y aplicar una política de austeridad republicana* (AMLO, 2018; Cejudo y Gómez-Álvarez, 2018). Entre otras, las propuestas establecían que el presidente ganaría la mitad del salario de su antecesor Enrique Peña Nieto; que los bonos (complementos salariales), el seguro médico privado y las cuentas de ahorro para la jubilación se cancelarían para todos los servidores públicos; que se reduciría en 70% el número de funcionarios en puestos usualmente llamados de “confianza” (que incluyen una mezcla de analistas de políticas, funcionarios de nivel medio/alto y funcionarios designados políticamente; Dussauge y Casas, por aparecer); y que los pagos de pensión para expresidentes serían abolidos. Si bien algunas de estas y otras medidas tenían un objetivo simbólico, muchas otras estaban claramente destinados a cambiar la estructura y el funcionamiento de la burocracia federal. En tal sentido, pareciera que la razón principal de López Obrador para proponer dichas reformas fue doble: por una parte, alinearlas con su discurso político de ataque a las élites gubernamentales y, por la otra, traducir su desconfianza hacia las instituciones y los funcionarios públicos federales en medidas concretas. Muchas de estas ideas se han implementado durante los primeros años de gobierno, al tiempo que se han impulsado otras adicionales. Algunas otras, de hecho, se introdujeron desde antes de que López Obrador asumiera la presidencia, con apoyo de la mayoría legislativa de su partido y sus aliados políticos.

Siguiendo las categorías propuestas por Peters y Pierre (2019) y Bauer y Becker (2020) antes mencionadas, y añadiendo algunas otras que hemos considerado necesarias, a continuación presentamos algunos de los cambios impulsados por López Obrador en las estructuras gubernamentales, la gestión de personal, la distribución de recursos presupuestales y el diseño de mecanismos de comunicación. Esto nos permite ilustrar con claridad la lógica que subyace a los cambios y los efectos que los mismos están teniendo en la estructura administrativa del Estado mexicano.

ESTRUCTURAS ADMINISTRATIVAS

El gobierno de López Obrador ha impulsado diversas iniciativas para reconfigurar la estructura administrativa del gobierno federal. En la mayoría de los casos, la lógica explícita ha sido una supuesta “austeridad republicana”, es decir la idea de recortar gasto público para “ahorrar”. Por ejemplo, López Obrador ha decretado la desaparición de instituciones como el Consejo de Promoción Turística, la Agencia para la Promoción de la Inversión Extranjera en México (ProMéxico), el Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM) y diversos órganos desconcentrados de la Procuraduría General de la República (PGR) antes de que esta se transformara en Fiscalía General de la República (FGR)⁵ (Paredes, 2018; Salazar, 2021). Con el apoyo de su mayoría legislativa, el presidente también promovió la derogación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE), órgano constitucional autónomo que estaba encargado de establecer directrices y estándares técnicos para monitorear y evaluar la política educativa de manera apolítica (DOF, 2019). Asimismo, se han eliminado diversas subsecretarías en instituciones como la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) con base en el decreto de austeridad emitido en abril de 2020 (DOF, 2020a).

Por medio de indicaciones giradas desde la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), López Obrador también ha instruido la eliminación de cientos de miles de puestos de las plantillas de personal público del gobierno federal (ver Tabla 1; Muedano, 2019; 2020). Aunque esto ha afectado a todas las instituciones de la administración pública federal, en la discusión pública han sido particularmente notorios los ajustes en el Servicio de Administración Tributaria (SAT; Ureste, 2018), la Secretaría de Educación Pública (SEP; El Heraldo de México, 2019), la Comisión Reguladora de Energía (CRE; El Financiero, 2018a; Nava, 2020), la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV; Muedano, 2020) y la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV; Ángel, 2020). En esta misma línea, el presidente ha decretado la desaparición de los puestos de Dirección General Adjunta en todo el gobierno federal (puestos que funcionan como “bisagra” entre los mandos políticos y la estructura administrativa), homologando dichas plazas en la

5 Entre los órganos desconcentrados que desaparecieron con la transición de la PGR a la FGR están: la Agencia de Investigación Criminal, el Centro de Evaluación y Control de Confianza, el Centro Federal de Protección a Personas y el Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia.

categoría inmediata inferior correspondiente a Dirección de Área o equivalente (alrededor de 500 plazas serán modificadas además de las 655 plazas que se homologaron antes del decreto ya mencionado; ver DOF, 2020b; López-Dóriga, 2019). Todos estos recortes de personal se han decretado sin ofrecer explicación detallada sobre las razones operativas para llevarlos al cabo. Tampoco se ha dado información acerca de las previsiones tomadas para evitar que se afecten las capacidades institucionales y los servicios públicos vinculados a dichas plazas.

Tabla 1 Despidos de funcionarios de la Administración Pública Federal

Tipo de puestos	Total de despidos
Base	10,996
Confianza	30,056
Eventuales	403,451

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS DE MUEDANO, 2019.

Otro cambio se ha presentado en el tema de los “fideicomisos públicos”. En meses recientes, López Obrador emitió un decreto para extinguir todos los fideicomisos que no cuenten con “estructura orgánica” (DOF, 2020c). Esta figura jurídica permitía a instituciones federales de muy diverso tipo gestionar una parte de sus recursos presupuestales con mayor autonomía y flexibilidad, sin tener que apegarse a los criterios presupuestarios anuales fijados centralmente por la SHCP. En el sector de ciencia y tecnología, por ejemplo, las instituciones académicas podían utilizar los fideicomisos para generar recursos propios por medio de fuentes de financiamiento internacional o privado, así como desarrollar proyectos multianuales sin restricciones financieras. Por ello, diversos autores alertaron que eliminar los fideicomisos podría traer consigo importantes consecuencias negativas para el futuro científico del país (Núñez, 2020a; Woldenberg, 2020). Aunque el funcionamiento de algunos fideicomisos fue criticado en años previos por el uso poco transparente de sus recursos (Salvatierra, 2018), la eliminación de más de trescientos fideicomisos no distinguió entre ellos. En vez de un análisis detallado que permitiera definir cuáles podían desaparecer, cuáles podían ser mejorados y cuáles debían permanecer como estaban, el presidente y su mayoría legislativa usaron la retórica de la “austeridad” para justificar el cambio. Recientemente, sin embargo, el presidente dijo que los

recursos de dichos fideicomisos se habían usado para adquirir la refinería *Deer Park* para la empresa mexicana de petróleos PEMEX (El Financiero, 2021).

Por otra parte, algunos de los cambios administrativos impulsados por López Obrador parecieran perseguir el objetivo de construir una estructura administrativa paralela, subordinada directamente al presidente. El caso paradigmático ha sido el de los llamados “servidores de la nación”, una red de más de 18,000 servidores públicos contratados fuera de las estructuras de personal existentes en el gobierno federal (Aristegui Noticias, 2019). Los “servidores de la nación” estuvieron originalmente a cargo de levantar el “censo del bienestar”, un registro de personas en condiciones de pobreza susceptibles de recibir los apoyos de los programas sociales prioritarios del gobierno federal (Rosas, 2019). Desde enero de 2021, este grupo de servidores públicos también se ha integrado a los procesos de vacunación de la COVID-19, sin que exista una explicación clara de su importancia o papel a desempeñar en esta actividad (El Economista, 2021a; Ortega, 2021). La estructura de los “servidores de la nación” ha sido criticada porque no queda claro cómo se seleccionó al personal que forma parte del grupo, ni cómo fueron capacitados para desempeñar sus actividades. Adicionalmente, al ser parte de una estructura administrativa subordinada a la oficina de la presidencia y no a una secretaría de Estado, estos servidores públicos parecieran funcionar bajo una lógica político-clientelar vinculada a la imagen presidencial (Aristegui Noticias, 2019; Ortega, 2021).

Otro cambio en esta misma línea se ha hecho en los esquemas de coordinación entre las secretarías de Estado federales y los gobiernos estatales. El presidente López Obrador desarticuló las delegaciones federales y en su lugar estableció una estructura de “súperdelegados del bienestar”, cuyas actividades en la gestión de los programas gubernamentales son supervisadas desde una oficina adscrita al presidente (DOF, 2018a; Pardo, 2020). De nuevo, el argumento que subyace a esta forma de coordinar las relaciones intergubernamentales ha sido reducir el “dispendio” de las diversas representaciones que las secretarías del gobierno federal tenían en cada estado (El Financiero, 2018b). Sin embargo, los “súperdelegados” se han convertido rápidamente en una figura política más que administrativa, con tintes claramente electorales más que de gestión pública. De hecho, la Secretaría de la Función Pública del gobierno federal ha recibido un centenar de quejas en

contra de esta figura por motivo de usurpación de funciones, proselitismo, abusos de poder y violencia de género (Monroy, 2020). Un dato adicional es que ocho de los súperdelegados dejaron sus puestos gubernamentales para competir en las elecciones estatales de junio de 2021 (ADN Político, 2020).

Por último, algunos de los cambios administrativos del gobierno de López Obrador han tenido que ver con la creación de instituciones federales supuestamente nuevas. En este caso, el objetivo pareciera ser construir un legado administrativo asociado con la imagen y el movimiento político del presidente. Un primer ejemplo ha sido la creación del Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI), que busca sustituir al Seguro Popular desarrollado en gobiernos anteriores, el cual brindaba servicios de salud a las personas que no contaban con otro tipo de seguridad social. El INSABI se creó, sin embargo, sin reglas de operación, sin claridad respecto de sus fuentes de financiamiento o las enfermedades que atenderá, y sin un esquema definido de colaboración entre el gobierno federal y los gobiernos estatales (Badillo, 2020a; Chertorivski y Frenk, 2020). Algo similar ha ocurrido con la “nueva” Secretaría del Bienestar que, si bien ha traído consigo cambios importantes en su estructura y programas institucionales (Ramírez, 2020), básicamente ha sustituido a la anterior Secretaría de Desarrollo Social. Finalmente está el caso del Instituto para Devolverle al Pueblo lo Robado (INDEP), entidad “creada” para administrar bienes confiscados por el Estado a fin de venderlos y aportar los ingresos recuperados a las finanzas públicas (DOF, 2020e). Aunque López Obrador ha dicho que se trata de una nueva institución, el INDEP en realidad representa simplemente un cambio de nombre del Servicio de Administración y Enajenación de Bienes que existía desde 2002.

GESTIÓN DE RECURSOS PRESUPUESTALES

Aunque el uso discrecional de recursos públicos ha sido una característica constante de los gobiernos mexicanos (véase Núñez, 2017), durante los primeros años del gobierno de López Obrador la discrecionalidad en la gestión presupuestaria ha ido aumentando por varias vías. En primer lugar, se ha incrementado el número de programas sociales sin reglas de operación, es decir el conjunto de procedimientos, controles y evaluaciones que permiten supervisar su funcionamiento operativo, su

ejercicio presupuestal y sus resultados. En el caso de la Secretaría de Bienestar, por ejemplo, se pasó de 7% de programas sin reglas de operación (respecto del total de programas en 2018) a 40% en 2020 (Ramírez, 2020). Debido a este cambio, hoy no es posible determinar cómo se administran los recursos de los programas, ni qué efectos tuvo su implementación en las poblaciones objetivo.

En segundo lugar, el gobierno de López Obrador ha impulsado cambios legales que establecen menos controles para gestionar las partidas del presupuesto federal (Núñez, 2021). La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, por ejemplo, se reformó en 2019 para permitir que los “ahorros” generados por la política de austeridad se administren como lo determine el presidente. Un cambio similar se hizo a fin de que los recursos obtenidos de la terminación de los fideicomisos públicos puedan usarse para los fines que decida el presidente (como ya ha ocurrido en el caso de la refinería recién comprada por PEMEX). Así, en lugar de cerrar los espacios de discrecionalidad presupuestaria, el gobierno actual ha tratado de ampliarlos con el apoyo de su mayoría legislativa.

En tercer lugar, los recursos presupuestales federales se han redistribuido de manera considerable entre sectores de política pública para apoyar las prioridades de López Obrador, en detrimento de otros compromisos del Estado. Por un lado, se han impulsado recortes importantes en áreas de política pública como salud, cultura, medio ambiente, protección de derechos humanos, ciencia y tecnología. Como lo han mostrado las discusiones públicas en torno a dichas decisiones, estos recortes tendrán efectos sociales negativos (Chertorivski & Frenk, 2020; Mugs Noticias, 2020; Toche, 2020). Por el otro lado, López Obrador ha aumentado sustantivamente el presupuesto a sectores como el energético o militar, sin antes haber explicado la utilidad social, administrativa o económica de dichos cambios (Núñez, 2021). Asimismo, los proyectos presidenciales (como “Jóvenes Construyendo el Futuro”, “Sembrando Vidas” o el “Tren Maya”) han recibido altos montos presupuestales a pesar de ser nuevos programas, que además carecen de un diseño de política pública claro y de criterios de evaluación precisos (CONEVAL, 2020; DOF, 2020a).

Por último, es posible observar la discrecionalidad en el manejo de los recursos presupuestales en la aplicación de la política de austeridad de López Obrador. Los fideicomisos públicos del sector ciencia y tecnología, por ejemplo, fueron

eliminados bajo el argumento de que representaban ineficiencias, opacidad y riesgos de corrupción. Sin embargo, al mismo tiempo el gobierno no solo no eliminó, sino que ha aumentado los recursos de los fideicomisos del sector militar en más de 1000% para el año 2020 (Núñez, 2020b). Por cuestiones de “seguridad nacional”, dichos fideicomisos no podrán ser auditados. Otro ejemplo del uso discrecional de los criterios de austeridad ha sido la creación de puestos para la estructura de los “servidores de la nación”, al mismo tiempo que el presidente ha impulsado la eliminación de miles de puestos del gobierno federal para “ahorrar” y eliminar “intermediarios”.

GESTIÓN DE PERSONAL PÚBLICO

En términos de la gestión de personal público, el gobierno de López Obrador ha introducido cambios formales e informales. A principios de noviembre de 2018, a iniciativa suya se promulgó una nueva ley federal de remuneraciones para los servidores públicos (DOF, 2018b). Esta medida permitió cumplir la promesa de López Obrador respecto de eliminar las pensiones de los expresidentes y terminar con varios componentes salariales que los servidores públicos federales habían recibido tradicionalmente. Aunque lo primero solo afectó a tres expresidentes vivos (los otros dos nunca aceptaron recibir la pensión), lo segundo tuvo efectos en miles de servidores públicos de todos los niveles jerárquicos. Las reducciones salariales, en principio, debían aplicar a funcionarios en niveles superiores de la administración pública federal (por ejemplo, secretario, subsecretario, jefe de unidad, director general y director general adjunto), así como a aquellos que ganaran más que el presidente en otras partes del sector público (tomando en cuenta su nuevo nivel salarial, aproximadamente US\$5,000 por mes, después de impuestos).

Sin embargo, servidores públicos de niveles inferiores y otros en puestos fuera de las estructuras gubernamentales (por ejemplo, los profesores de universidades públicas) también resultaron afectados por los ajustes salariales. La nueva ley prohíbe pagos por medio de cupones, bonos, incentivos y otros elementos salariales que, históricamente, se habían usado para compensar los bajos niveles salariales de ciertos grupos de empleados públicos o para adaptar los esquemas salariales a

las necesidades de cada organización pública. A partir del 1 de enero de 2019 también se canceló la prima del seguro médico privado que miles de servidores públicos solían recibir desde el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000) (Hernández, 2019). Dicho esquema de seguro se creó originalmente como un mecanismo para no desbordar el sistema de salud pública. La nueva ley se sustentó en la idea de López Obrador de terminar con la “burocracia dorada” y “el gobierno rico”, pero no se basó en ningún tipo de análisis sobre la importancia relativa de los puestos públicos, estudios comparados sobre mercados laborales o propuestas sobre cómo ampliar las redes de protección social de los servidores públicos sin dañar las estructuras existentes.

El patronazgo (es decir el uso de nombramientos discrecionales en puestos gubernamentales) ha sido también usado de forma extendida durante el gobierno de López Obrador. Como en el caso de todos los gobiernos previos, el presidente ha aprovechado su prerrogativa legal para nombrar a los miembros de su gabinete y a muchos otros funcionarios de alto nivel (Dussauge y Casas, por aparecer). Por otra parte, el gobierno actual pareciera haber incurrido en casos de patronazgo que superan los antecedentes en el uso de esta práctica. Por ejemplo, tanto los comentarios anecdóticos de diversos servidores públicos en redes sociales o en conversaciones informales con los autores, como numerosas notas periodísticas han sugerido que los nombramientos discrecionales se han extendido a la estructura meritocrática del Servicio Profesional de Carrera del gobierno federal (Roldán, 2019). En algunos casos, esto ha ocurrido después de que se ha destituido, sin justificación, a funcionarios de carrera por el simple hecho de haber trabajado en gobiernos anteriores, en línea con la opinión del presidente sobre exigir “lealtad a ciegas al proyecto de transformación” entre los funcionarios de su gobierno (López, 2020).

En otras instituciones públicas, la politización de los nombramientos públicos ha sido también notoria. Por ejemplo, en los casos de la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) y la Comisión Reguladora de Energía (CRE), agencias reguladoras semi-independientes del poder ejecutivo, el gobierno de López Obrador solicitó la renuncia de los comisionados integrantes de sus “plenos” (*executive boards*), a pesar de que dichos funcionarios habían sido designados por el poder legislativo por un periodo fijo (Camarena, 2018). Una vez que dichos comisionados

“renunciaron” (algunos tras abiertas presiones políticas), López Obrador designó en esos puestos a personas que carecen de las cualificaciones profesionales necesarias (como lo demostraron en sus comparecencias públicas ante el Senado como parte de su proceso de designación), pero que parecieran ser leales a su proyecto político (El Financiero, 2019). En otros casos, las designaciones de funcionarios han sido cuestionadas por la cercanía política de los nominados con el presidente: el primer Fiscal General de la República (Arellano y Mercado, 2019), uno de los subgobernadores del Banco de México (González, 2018) y la presidenta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (Animal político, 2019d). Dichos nombramientos han puesto en duda la independencia política de instituciones formalmente autónomas y han afectado su reputación pública.

EFFECTOS EN OTRAS BUROCRACIAS DEL ESTADO MEXICANO

Algunos de los cambios administrativos impulsados por el gobierno de López Obrador han traído consigo efectos en otras instituciones del Estado mexicano que no pertenecen al poder ejecutivo, como son los llamados “Órganos Constitucionales Autónomos” (OCA). Estas instituciones estatales han sido creadas (o reformadas) durante las últimas dos décadas bajo una lógica “no-mayoritaria”, es decir con estructuras institucionales que buscan despolitizar sus decisiones y los nombramientos de sus autoridades (Dussauge, 2016). Los OCA incluyen al banco central (Banco de México), al Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL), al Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), al Instituto Nacional Electoral (INE), al Instituto Nacional de Transparencia y Protección de Datos Personales (INAI), a la Fiscalía General de la República (FGR), a la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), a la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) y al Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) (Dussauge, 2015). Estas son instituciones que López Obrador ha criticado desde la campaña electoral, llegando a afirmar que “habían crecido como hongos después de la lluvia” (Rodríguez, 2018).

Un primer efecto que han enfrentado los OCA tiene que ver con su dimensión presupuestal. Como muestra la Tabla 2, en lo que va de este gobierno, el presupuesto de casi todas estas instituciones se ha recortado de manera significativa. El poder

ejecutivo no tiene facultades para modificar el presupuesto anual de los OCA, pues estos lo negocian directamente con el poder legislativo. Sin embargo, dado que el presidente ha contado con el apoyo de la mayoría legislativa en la primera mitad de su gobierno, las negociaciones presupuestales anuales han reflejado tanto el desprecio político de López Obrador hacia los OCA, como la lógica de “austeridad republicana” que ha impulsado discrecionalmente. Así, aunque los OCA han preparado proyectos de presupuesto austeros, la cámara de diputados ha decidido reducir aún más sus ingresos presupuestales. Estas reducciones han dificultado las actividades de algunos OCA. Por ejemplo, el INEGI tuvo que cancelar la realización de varias encuestas nacionales como el Censo Agropecuario y la Encuesta Nacional de los Hogares por falta de recursos (Animal político, 2019a). Asimismo, en 2020 tres áreas importantes del INE (infraestructura para monitoreo en radio y televisión, inversión en módulos de atención ciudadana y cambios en el calendario electoral 2020–2021) sufrieron afectaciones debido a los recortes presupuestales de 2020 y 2021 (INE, 2019, 2020).

Tabla 2 Reducciones presupuestarias en las agencias constitucionales autónomas

Institución	Presupuesto (en millones de pesos mexicanos)			Variación*
	2020	2019	2018	
INE	16,660.8	15,363	24,215**	-31.2%
CNDH	1,874.2	1,809.4	2,033	-7.8%
COFECE	581.2	582.8	618	-3.8%
CONEVAL	455.6	444.9	478.7	-6%
IFT	1,541.2	1,500	1,998	-22.86%
INAI	877.4	900	1,098	-20.09%
FGR	16,702	15,351	No existía	8.8%
INEE	(eliminado en mayo de 2019)	697.3	1,225	-43.07%
INEGI***	16,572.9	12,129.7	7,888	110%
Banxico****	9,436	9,108	8,414	12.14%

*Variación respecto a 2018 antes de la llegada de AMLO a la presidencia.

**Año en que se celebraron elecciones.

***Incremento por la organización del censo de población.

****Banxico tiene su propia Junta de Gobierno que aprueba su presupuesto anual.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON INFORMACIÓN DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN (PEF) 2018-2020 (DOF, 2017; 2018c; 2019D).

Los recortes presupuestales también han afectado a instituciones que forman parte del llamado Sistema Nacional Anticorrupción (SNA). El SNA está compuesto por siete instituciones coordinadas por una Secretaría Ejecutiva: la Secretaría de la Función Pública y el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, que forman parte del poder ejecutivo; el INAI y la FGR, que son OCA; la Auditoría Superior de la Federación (ASF), que es un organismo autónomo adscrito al poder legislativo; y el Consejo de la Judicatura del Poder Judicial Federal. Para el año fiscal 2019, por ejemplo, las instituciones del sistema tuvieron una reducción de \$5,000 millones de pesos mexicanos (García, 2018). Los recursos reservados a partir de estos recortes (así como los obtenidos tras los recortes a los OCA) supuestamente serían redistribuidos entre los programas sociales prioritarios del presidente. Además de que no ha sido claro en qué se han usado dichos recursos (más allá de la compra de la refinería ya mencionada), los recortes ponen en entredicho el interés de López Obrador por combatir eficazmente la corrupción cuando al mismo tiempo se reducen los recursos (y con ello las capacidades) de las instituciones involucradas en el tema.

Por otra parte, los OCA también han enfrentado retos derivados del cambio en las remuneraciones de los funcionarios públicos. Los nuevos niveles salariales establecidos por el gobierno de López Obrador son más bajos que los que existían antes en dichas instituciones. Esto ha generado incertidumbre entre los funcionarios de los OCA, pues no está claro qué criterios se siguieron para diseñar las nuevas escalas salariales, ni cuáles pudieran tomarse como referencia en el futuro. En términos institucionales, las reducciones salariales también pudieran dañar la capacidad de los OCA para atraer y retener personal calificado, sobre todo en ámbitos en los que los mercados laborales son muy competitivos (*e.g.* sector financiero o sector de telecomunicaciones; ver Linares, 2020).

Además de las afectaciones presupuestales y salariales (y las consecuencias que las mismas pueden traer consigo en términos de capacidades institucionales), López Obrador ha tratado de impulsar una agenda de cambios en el marco jurídico de los OCA. El ejemplo más claro ha sido la desaparición del INEE, que estaba a cargo de evaluar el desempeño de la política educativa del gobierno (DOF, 2019). El INEE fue eliminado como parte de las reformas legales y constitucionales en materia educativa impulsadas por el presidente y su partido. Asimismo, el López Obrador ha

planteado públicamente la idea de desaparecer la COFECE, el IFT y el INAI, para pasar sus atribuciones a la Secretaría de Economía, la SCT, y la Secretaría de la Función Pública, respectivamente (Sin embargo, 2020). En un sentido similar, el líder de MORENA (el partido del presidente) en el Senado (Ricardo Monreal) propuso una reforma legal para fusionar a la COFECE y el IFT (y a otros reguladores del sector energético) en una sola institución⁶. Estas iniciativas han ido acompañadas de una retórica presidencial que ataca la reputación institucional de los OCA, cuestionando los beneficios sociales que aportan, sin mostrar datos o evidencia que sostengan las afirmaciones (Maldonado, 2018; SDPnoticias, 2018; Sin embargo, 2020).

PRINCIPIOS Y PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS ESTABLECIDOS

En línea con su comportamiento político de años previos, el presidente López Obrador ha mostrado una relación poco ortodoxa respecto de los principios y procedimientos jurídicos aplicables al funcionamiento administrativo y, en general, al Estado de derecho. A continuación, se presentan una serie de sucesos donde se identifican estos elementos. El primero corresponde a la manera en que su gobierno ha afrontado los compromisos legales existentes, particularmente en temas de política energética. Por ejemplo, la Secretaría de Energía publicó un acuerdo mediante el que se prohíbe la inversión en energías limpias y se privilegia la producción de energía de combustibles fósiles (Animal Político, 2020, DOF, 2020d). Además de carecer de justificación técnica, la iniciativa contradice los tratados internacionales firmados por México en materia de energías renovables (Quadri-de la Torre, 2020). La COFECE sometió el tema a revisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y esta rechazó finalmente la legalidad de la propuesta (González, 2020; Murillo, 2021; Reforma, 2020). Sin embargo, la experiencia reveló el desinterés del gobierno actual por respetar compromisos jurídicos previos.

Relacionado con el punto anterior, un segundo caso ha sido el uso de memorándums presidenciales para tratar de acelerar la implementación de ciertas políticas que, en principio, deberían seguir un proceso legislativo previo puesto que

⁶ Véase Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Iniciativa de Ley, 10 de junio 2020.

implican ajustes en leyes existentes. Esto ha ocurrido con la “cancelación” de la reforma educativa de 2013 y con la puesta en marcha de la política de austeridad ya mencionada. En el primer caso, antes de la publicación del decreto que revertiría la reforma educativa y ordenaría la eliminación del INEE en el Diario Oficial de la Federación (DOF), López Obrador firmó un memorándum en el que ordenaba suspender la aplicación de los cambios legales introducidos por dicha reforma (Animal político, 2019b). En el segundo caso, posterior a la publicación de la Ley Federal de Austeridad Republicana de Estado (LFARE), López Obrador envió un memorándum a todos los servidores públicos de la administración pública federal para acatar 13 medidas adicionales a lo establecido en la LFARE (Gobierno de México, 2019). Al final del día, ambas políticas han tenido que apoyarse en cambios a las leyes correspondientes para contar con el fundamento legal adecuado. Sin embargo, la publicación de los memorándums presidenciales previos a las reformas legales ha puesto en situaciones complicadas (y quizás ilegales) a los funcionarios responsables de cumplir las instrucciones de López Obrador (Animal político, 2019b).

Una tercera forma en la que el gobierno de López Obrador ha evadido principios jurídicos básicos del funcionamiento administrativo tiene que ver con las compras de bienes y servicios por parte del Estado. Aunque durante su campaña criticó el uso de “adjudicaciones directas” (es decir las contrataciones a empresas privadas sin que antes medie un concurso entre proveedores de servicios), como presidente López Obrador ha tolerado e incluso promovido dichos procedimientos. Para fines de 2020, las adjudicaciones directas habían llegado a 80% del total de las contrataciones públicas, una cifra mayor que cualquiera alcanzada durante el sexenio de Peña Nieto (Núñez, 2021). Los siguientes son dos ejemplos concretos. Primero, al presentar los programas “Jóvenes Construyendo el Futuro” y “Pensión para el Bienestar de los Adultos Mayores” (que proporcionarán subvenciones mensuales a jóvenes desempleados y adultos mayores a 65 años, respectivamente), López Obrador dijo que los fondos serían distribuidos por medio de cuentas bancarias del Banco Azteca (Reporte índigo, 2019). Sin embargo, no explicó por qué se había decidido usar ese banco sin antes realizar una licitación pública para elegir al mejor proveedor. Segundo, durante la crisis de escasez de gasolina que ocurrió entre diciembre de 2018 y enero de 2019, López Obrador decidió que la distribución de gasolina con camiones cisterna debería incrementarse y ordenó la compra

internacional, sin licitación pública, de 571 camiones cisterna con un costo de US\$85 millones (aproximadamente \$1,700 millones de pesos mexicanos; Animal político, 2019c). El presidente dijo que estaba lidiando con una emergencia nacional y que la adjudicación directa era una buena opción; además mencionó que “porque no tenemos ningún problema de conciencia, porque no somos corruptos, es por eso por lo que procedimos de esta manera” (etcétera, 2019).

López Obrador también ha puesto bajo tensión el principio histórico de la separación entre la iglesia y el Estado. En algunos casos, el traslape entre símbolos religiosos y mensajes políticos ha sido implícito, como en el nombre de su partido político nacional (MORENA, mismo que alude a la Virgen de Guadalupe, también conocida en México como “Virgen Morena”). En otros casos, sin embargo, las fronteras se han borrado de forma explícita. Por ejemplo, el presidente solicitó públicamente el apoyo de las iglesias evangélicas para la distribución de la “cartilla moral”, documento del escritor Alfonso Reyes, por medio del cual intenta promover una nueva moral pública (Barranco, 2019). Asimismo, han sido varias las ocasiones en que López Obrador ha usado términos o ejemplos religiosos en sus “conferencias mañaneras” (véase abajo) para ejemplificar o reforzar sus ideas sobre algún tema público. Un caso particularmente notorio fue cuando sugirió que él estaba a salvo de contagiarse de la COVID-19 porque cargaba en su cartera amuletos religiosos (Badillo, 2020b).

Finalmente, el gobierno de López Obrador se ha caracterizado por no sustentar sus decisiones de política pública, sus propuestas de reforma institucional o sus comentarios sobre la corrupción de gobiernos previos con datos, evidencias o comparaciones internacionales suficientes. Como se ha dicho antes, los cambios en estructuras administrativas o niveles salariales se han implementado bajo una retórica de supuesta austeridad presupuestal que, sin embargo, no ha venido acompañada de cifras que muestren los beneficios (monetarios o de otro tipo) de las acciones. Tampoco se ha explicado con detenimiento la lógica de política pública que subyace a los ajustes en programas públicos creados por gobiernos previos o al diseño de los nuevos programas sociales del gobierno actual. Por otra parte, cuando algunas evaluaciones externas han mostrado limitaciones o inconsistencias en los programas de su gobierno, el presidente ha desacreditado dichas evaluaciones y las ha catalogado de actividades “neoliberales” (CONEVAL, 2020). Finalmente, cuando

periodistas o actores sociales han criticado las políticas o los resultados de su gobierno con base en datos oficiales, López Obrador suele responder que él tiene “otros datos” como en el caso reciente del informe de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) sobre el costo de la cancelación del aeropuerto de la Ciudad de México (El Economista, 2021b; ASF, 2021). Todo esto ha ido en contra de la tendencia previa en México, iniciada desde finales de los 1990, en la que el gobierno federal usaba de forma creciente datos, estadísticas y evaluaciones para informar decisiones sobre el (re)diseño de programas públicos (Méndez y Dussauge, 2017).

MECANISMOS DE COMUNICACIÓN GUBERNAMENTAL

Uno de los cambios más notables en la forma de gestionar los asuntos públicos durante el gobierno de López Obrador se encuentra en el uso de mecanismos de comunicación gubernamental. El principal ejemplo es el de las “conferencias mañaneras” que el presidente lidera de lunes a viernes, a partir de las 7 de la mañana. Estos ejercicios, que previamente usó cuando fue Jefe de Gobierno de la Ciudad de México (2000–2006), tienen una duración de alrededor de una hora y media. El presidente y algunos de sus colaboradores (secretarios de Estado o titulares de otros organismos de la administración pública invitados según los temas a tratar) presentan nuevos programas públicos, informan sobre actividades gubernamentales y responden a las preguntas planteadas por la prensa. El objetivo explícito de dichos ejercicios mediáticos es “informar al pueblo” sobre los avances en las actividades del gobierno.

Sin embargo, en la práctica las “conferencias mañaneras” cumplen una serie de objetivos político-administrativos distintos: difundir información parcial (cuando no falsa) sobre avances en diversos temas de política o gestión pública; atacar a los enemigos políticos del presidente; ejemplificar, explicar sus ideas o dar instrucciones, de forma indirecta, a los miembros de su gabinete; o “desmentir” los reportajes periodísticos o los estudios de organizaciones sociales que analizan críticamente las decisiones de su gobierno (Forbes, 2021; López-Noriega, 2020). Por ejemplo, el presidente ha acusado al INAI de ocultar información en casos de corrupción como el de Obedrecht (Rodríguez, 2019), cuando en realidad dicha institución ha ordenado que la información sobre el caso se publique, pero las

entidades gubernamentales involucradas no lo han hecho. Asimismo, mucho se ha discutido sobre cómo el presidente busca controlar la agenda o distraer a la opinión pública por medio de los mensajes que comunica en estas conferencias diarias, más que rendir cuentas o fortalecer la transparencia gubernamental. De acuerdo con un conocido periodista, “[las] sesiones informativas de la mañana no están en línea con una estrategia que favorezca la transparencia. Es una estrategia —muy efectiva, según las encuestas— de comunicación y propaganda. Útil para eludir intermediarios. De poca utilidad en términos de responsabilidad” (Moreno, 2019).

Los cambios en los mecanismos de comunicación gubernamental han incluido, también, dos acciones adicionales. La primera ha sido dismantelar las oficinas de comunicación de las secretarías de Estado para concentrar los recursos y el flujo de información en la oficina de comunicación presidencial (López, 2018). Esto ha hecho que los periodistas especializados en las diversas áreas de política pública tengan más dificultades para obtener información detallada sobre las actividades y programas de las instituciones gubernamentales. La segunda ha sido mantener una fuerte presencia del presidente en redes sociales, particularmente en Facebook y Twitter. De nuevo, el objetivo explícito de las cuentas institucionales del gobierno ha sido difundir las actividades oficiales. Sin embargo, algunos estudios han detectado que existen redes de cuentas no oficiales que actúan de forma coordinada, ya sea para volver tendencia los mensajes presidenciales o para descalificar a quienes los critican (Signa Lab, 2020).

CONSULTAS PÚBLICAS

Una de las estrategias más polémicas que López Obrador ha usado para impulsar su agenda ha sido la organización de consultas públicas, con más incertidumbres que certezas en términos de su diseño, comunicación, aplicación y posibles consecuencias en el diseño de políticas públicas. Entre los casos más destacados pueden mencionarse los siguientes. Primero, la consulta sobre el Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAICM), cuando se preguntó a la gente si su construcción debería continuar en el mismo lugar donde se estaba construyendo desde 2015 (con una inversión ya realizada de US\$5,000 millones), o si debiese comenzar de nuevo en un lugar diferente por el cual había expresado públicamente

su preferencia (Nájar, 2018; Politicomx, 2018). Segundo, la consulta pública sobre si el gobierno debía desarrollar una lista de diez “proyectos prioritarios”, incluyendo la construcción del llamado “Tren Maya”, la construcción de la refinería “Dos Bocas”, la reforestación de selvas y bosques, la creación de nuevos programas sociales (pensión de adultos mayores y “Jóvenes construyendo el futuro”, entre otros) y el desarrollo de un programa de internet gratuito para todas las personas (Transición México 2018–2024, 2018). Tercero, la consulta pública sobre si la construcción de la planta cervecera *Constellation Brands* en el estado de Baja California debería continuar o no, a pesar de que esta había sido aprobada desde 2017 y ya se habían invertido en ella US\$1,400 millones de dólares (El Financiero, 2020).

Estas consultas se han presentado como una forma de acercar al “pueblo” a las decisiones gubernamentales, pero en la práctica han tenido limitaciones importantes que ponen en duda su legalidad, legitimidad y eficacia como insumo de las políticas públicas del gobierno actual. Para empezar, no queda claro el criterio por el cual se han consultado estos temas y no otros. Las dos primeras consultas, además, se hicieron antes de que López Obrador comenzara su mandato presidencial y carecieron de un fundamento jurídico adecuado (Woldenberg, 2018). La tercera se realizó en medio de la pandemia por COVID-19. En todos los casos, las consultas han tenido baja participación. Asimismo, en todos los ejercicios las preguntas han estado sesgadas a favor de la opción preferida de antemano por López Obrador. Finalmente, en todas se ha restado importancia al tema de los costos presupuestales, administrativos o reputacionales que las decisiones derivadas de las consultas pudieran traer consigo para el gobierno mexicano (Fonseca, 2018).

PARTICIPACIÓN DE FUERZAS ARMADAS EN GESTIÓN DE INSTITUCIONES Y SERVICIOS PÚBLICOS

Un último cambio del gobierno de López Obrador es el relacionado con la participación de las fuerzas armadas en ciertas instituciones civiles o en la gestión de servicios públicos (Castañeda y Alvarado, 2021). Este cambio se ha impulsado por medio de diversos esquemas. Uno ha sido crear instituciones que se dejan a cargo de las fuerzas militares aun cuando su naturaleza original haya sido civil. Por ejemplo, en 2019 se estableció la “Guardia Nacional” como un cuerpo policiaco

subordinado a la Secretaría de Seguridad Pública (DOF, 2019b). Sin embargo, en la práctica la Guardia Nacional se ha convertido en una institución militar, desde los uniformes y la formación que reciben sus integrantes, hasta la manera en que se administra la estructura con la intervención directa de los mandos militares del país (Pérez-Correa, 2019; Peralta, 2021). De hecho, en tiempos recientes se ha planteado la necesidad de cambiar la legislación para que la Guardia Nacional se integre formalmente a la estructura de las fuerzas armadas (Monroy, 2021).

Una segunda vertiente de la militarización durante el gobierno de López Obrador ha consistido en traspasar la responsabilidad sobre actividades o servicios públicos a las fuerzas armadas. Quizás el caso más destacado sea el de la construcción y futura administración del *Nuevo Aeropuerto Felipe Ángeles*, que el presidente López Obrador asignó a la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) cuando decidió cancelar la construcción del NAICM en la zona de Texcoco para iniciar una nueva en Santa Lucía (DOF, 2019c). En esta misma línea están los casos de la construcción de sucursales para el nuevo Banco del Bienestar (tarea también asignada a SEDENA) y la gestión de los puertos del país atribuida a la Secretaría de la Marina, antes responsabilidad de la SCT. En meses recientes, el presidente también ha decidido que las fuerzas militares participen en las actividades de vacunación contra la COVID-19 (Cortés *et al.*, 2020) y que asuman tanto la gestión del proyecto del “Tren Maya” en construcción, como su administración futura (Munguía, 2021).

Finalmente, la militarización también ha avanzado por medio del nombramiento de personal militar en puestos de la función pública. De acuerdo con el seguimiento que han hecho algunas organizaciones sociales (*e.g.* Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad), militares o exmilitares ocupan puestos directivos en organizaciones públicas como el Instituto Nacional de Migración (INAMI), el Sistema Penitenciario Federal y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) (Castañeda y Alvarado, 2021). El presidente ha justificado estas decisiones aludiendo a la integridad y lealtad de las fuerzas armadas, aunque no ha ofrecido explicaciones sustantivas sobre los posibles beneficios que una gestión militarizada podría traer consigo.

5. DISCUSIÓN

La sección previa ha descrito una serie de cambios que el gobierno de López Obrador ha impulsado para modificar las estructuras organizacionales, los procesos burocráticos, los principios administrativos y los esquemas de gestión de personal. La sección también presentó algunas “innovaciones”, como el uso de “conferencias mañaneras” y consultas públicas, o la participación de fuerzas militares en tareas administrativas civiles. ¿Cómo podemos interpretar estos cambios a la luz de las discusiones sobre las características y comportamientos políticos del presidente López Obrador y, más ampliamente, la literatura sobre la relación entre populismos, retrocesos democráticos y administración pública?

Primero, es claro que el conjunto de cambios que hemos descrito reflejan las características del estilo populista de López Obrador. Su discurso político, que diferencia entre el “pueblo” y los actores de la élite político-administrativa, se ha trasladado a la esfera burocrática. Así, la idea de que es malo que exista un “gobierno rico” o “burocracias doradas” le han llevado a impulsar una política de austeridad caracterizada por recortes a instituciones, puestos públicos y niveles salariales, además de eliminar las pensiones presidenciales y los fideicomisos públicos. La prioridad presidencial explícita ha sido reducir “costos” y “excesos” administrativos, incluso si eso provoca un deterioro de las capacidades institucionales del gobierno federal. De hecho, en la medida en que López Obrador considera que los funcionarios públicos son parte de una élite que por décadas abusó de sus puestos en perjuicio del “pueblo”, la pérdida de capital humano no se ha percibido como un problema (presente o futuro). El valor de la austeridad ha desplazado otros valores administrativos, como la eficacia o el profesionalismo, al tiempo que ha puesto en riesgo la sustentabilidad de largo plazo de políticas gubernamentales que no son prioritarias para el presidente.

La ambigüedad con la que López Obrador entiende el Estado de derecho también se ha trasladado de su comportamiento electoral a su desempeño como gobernante. El uso de memorándums, consultas públicas sin bases jurídicas, asignaciones directas, reasignaciones presupuestales y nombramientos públicos a discreción han

mostrado que, para el presidente, las leyes y las normas administrativas no pueden obstaculizar la agenda de “transformación” que supuestamente lidera a favor del pueblo. Los principios jurídicos importan *a posteriori*, cuando dan formalidad y fuerza legal a las decisiones presidenciales. Pero, *a priori*, cualquier restricción legal puede cambiarse para adaptarla a las propuestas presidenciales, como lo han mostrado los cambios a la legislación en materia presupuestal que dieron mayor discrecionalidad al presidente; o los cambios en materia de legislación educativa, que facilitaron la eliminación de un órgano constitucional autónomo (INEE) sin mayor argumento que la voluntad presidencial.

Los cambios reseñados permiten observar, además, el esfuerzo recurrente de López Obrador por convertirse en el interlocutor e intérprete privilegiado de las preocupaciones y necesidades del pueblo. Las “conferencias mañaneras” permiten al presidente comunicar directamente al pueblo sus ideas y prioridades sobre todos los temas de su gobierno, sin necesidad de intermediarios mediáticos o gubernamentales. Asimismo, las consultas públicas le han permitido “legitimar” tanto decisiones polémicas (por ejemplo, cambiar la ubicación del nuevo aeropuerto de la Ciudad de México), como su agenda de nuevos programas públicos. Por otra parte, la retórica presidencial en medios y redes sociales ha enfatizado que las acciones del gobierno se realizan para el “bienestar del pueblo”; al mismo tiempo, estas etiquetas han comenzado a incorporarse en los nombres de programas e instituciones públicas.

Si ahora analizamos los cambios impulsados por López Obrador a la luz de la literatura internacional, es posible observar similitudes entre su agenda y otras experiencias de retroceso democrático en el mundo. La Tabla 3 toma como referencia las categorías de análisis planteadas por Peters y Pierre (2019) y Bauer y Becker (2020) (*e.g.* estructuras, recursos, etc.) y agrega, además, tres elementos. Primero, incluimos una posible justificación de los cambios que ha realizado López Obrador, la cual inferimos a partir del discurso político que ha usado desde su campaña electoral de 2017–2018 (en los casos en que no pudimos vincular los temas dejamos el cuadro en blanco). Segundo, anotamos la “lógica política” que probablemente subyace a dichos cambios, algo que de nuevo inferimos a partir de las acciones

políticas de López Obrador, al tiempo que descartamos otras explicaciones posibles⁷. Tercero, enlistamos una serie de consecuencias administrativas negativas que pudieran llegar a presentarse como resultado de los cambios hechos en estos años.

7 Por ejemplo, el argumento de la “austeridad” puede tener sentido, en principio, cuando se habla de recortes a instituciones públicas. Sin embargo, el mismo pierde peso cuando se toman en cuenta, por una parte, los enormes presupuestos asignados a proyectos de infraestructura que carecen de cualquier sustento técnico, económico o ambiental; y, por la otra, cuando los recortes se aplican a instituciones como los órganos constitucionalmente autónomos que han sido atacados pública y reiteradamente por el presidente. En estos casos, queda claro que el objetivo de los recortes no es “ahorrar”, sino probablemente controlar el desempeño de dichas organizaciones públicas.

Tabla 3 Cambios administrativos en el gobierno de López Obrador: estrategias, lógicas y consecuencias potenciales

Área de cambio	Ejemplos de cambio	Justificación posible	Lógica política del cambio	Consecuencias negativas potenciales
<i>Estructuras administrativas</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Desaparición de organismos públicos del gobierno federal • Desaparición del INEE • Reducción de plantillas de personal 	<ul style="list-style-type: none"> • Ahorrar • Ahorrar • Reducir “intermediarios” 	<ul style="list-style-type: none"> • Achicar estructura administrativa • Centralizar decisiones • Eliminar contrapesos • Achicar estructura administrativa 	<ul style="list-style-type: none"> • Pérdida de capacidades administrativas • Problemas de coordinación e integración de políticas • Pérdida de capacidades administrativas • Politización de datos y análisis sobre política educativa • Incertidumbre jurídica • Pérdida de capacidades administrativas • Ineficiencias sectoriales • Desmotivación y desgaste del personal por sobrecarga de responsabilidades
	<ul style="list-style-type: none"> • Desaparición de fondos de comisos públicos 	<ul style="list-style-type: none"> • Combatir corrupción • Ahorrar 	<ul style="list-style-type: none"> • Control político • Discrecionalidad en manejo de recursos 	<ul style="list-style-type: none"> • Pérdida de flexibilidad en gestión de instituciones y proyectos • Pérdida de competitividad (e.g. en temas científicos y tecnológicos) • Vulneración de derechos • Incertidumbre jurídica
	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de nuevos cuerpos de funcionarios públicos (e.g. los servidores de la nación) 	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar tareas específicas de interés presidencial (e.g. censo de bienestar) 	<ul style="list-style-type: none"> • Control político • Creación de estructuras paralelas • Personalización de instituciones 	<ul style="list-style-type: none"> • Problemas de duplicación de responsabilidades • Problemas de coordinación e integración de políticas • Clientelismo • Patronazgo

Área de cambio	Ejemplos de cambio	Justificación posible	Lógica política del cambio	Consecuencias negativas potenciales
	<ul style="list-style-type: none"> • Cambio en esquemas de coordinación gobierno federal/ gobiernos estatales (e.g. creación de “súperdelegados” 	<ul style="list-style-type: none"> • Eliminar “intermediarios” • Ahorrar 	<ul style="list-style-type: none"> • Control político • Centralización de recursos 	<ul style="list-style-type: none"> • Pérdida de capacidades • Problemas de coordinación e integración de políticas • Clientelismo • Corrupción • Uso electoral de servicios públicos
	<ul style="list-style-type: none"> • “Creación” de nuevas instituciones públicas (e.g. INSABI, INDEP) 	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar funcionamiento del gobierno 	<ul style="list-style-type: none"> • Personalización de instituciones • Control político 	<ul style="list-style-type: none"> • Politización de servicios públicos • Costos de transición • Incertidumbre jurídica
Gestión de recursos presupuestales	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento en número de programas sociales sin reglas de operación 	<ul style="list-style-type: none"> • Eliminar intermediarios • Agilizar funcionamiento del gobierno para atender necesidades del “pueblo” 	<ul style="list-style-type: none"> • Control político • Discrecionalidad en manejo de recursos • Creación de estructuras paralelas 	<ul style="list-style-type: none"> • Clientelismo • Corrupción • Opacidad en uso de recursos • Problemas de coordinación e integración de políticas sociales • Limitaciones para evaluar efectividad
	<ul style="list-style-type: none"> • Cambios en marco legal (e.g. ley federal de presupuesto) 	<ul style="list-style-type: none"> • Agilizar funcionamiento del gobierno para atender necesidades del “pueblo” 	<ul style="list-style-type: none"> • Centralización • Discrecionalidad en manejo de recursos 	<ul style="list-style-type: none"> • Incertidumbre jurídica • Costos asociados a litigios • Politización de servicios públicos • Opacidad en uso de recursos
	<ul style="list-style-type: none"> • Redistribución de asignaciones presupuestales entre sectores de política 	<ul style="list-style-type: none"> • Agilizar funcionamiento del gobierno para atender necesidades del “pueblo” 	<ul style="list-style-type: none"> • Control político • Discrecionalidad en manejo de recursos 	<ul style="list-style-type: none"> • Politización de recursos públicos • Opacidad • Problemas de sustentabilidad de políticas • Incertidumbre jurídica • Ineficiencias

Área de cambio	Ejemplos de cambio	Justificación posible	Lógica política del cambio	Consecuencias negativas potenciales
Gestión de personal	<ul style="list-style-type: none"> • Aplicación discrecional de la “política de austeridad” (e.g. recortes de fideicomisos en área de ciencia, pero aumento de fideicomisos militares) • Recortes a salarios y prestaciones de funcionarios 	<ul style="list-style-type: none"> • Ahorrar • Eliminar “privilegios” 	<ul style="list-style-type: none"> • Discrecionalidad en manejo de recursos • Fortalecimiento del ejército y fuerzas militares • Control político 	<ul style="list-style-type: none"> • Politización de recursos públicos • Incertidumbre jurídica • Ineficiencias
	<ul style="list-style-type: none"> • Nombramientos discrecionales en puestos administrativos 		<ul style="list-style-type: none"> • Control político 	<ul style="list-style-type: none"> • Pérdida de capacidades • Desmotivación en el personal público • Problemas de reclutamiento y retención • Incertidumbre jurídica
	<ul style="list-style-type: none"> • Nombramientos políticos en puestos directivos de agencias reguladoras y OCA 		<ul style="list-style-type: none"> • Control político 	<ul style="list-style-type: none"> • Patronazgo • Pérdida de capacidades • Desmotivación en el personal público • Problemas de reclutamiento y retención de personal
Efectos en otras burocracias del Estado	<ul style="list-style-type: none"> • Recortes presupuestales en OCA 	<ul style="list-style-type: none"> • Ahorrar 	<ul style="list-style-type: none"> • Control político 	<ul style="list-style-type: none"> • Patronazgo • Pérdida de capacidades • Daño reputacional a agencias
				<ul style="list-style-type: none"> • Pérdida de capacidades • Ineficiencias • Daño reputacional a agencias

Área de cambio	Ejemplos de cambio	Justificación posible	Lógica política del cambio	Consecuencias negativas potenciales
	<ul style="list-style-type: none"> Recortes en instituciones del Sistema Nacional Anticorrupción Restricciones salariales en puestos de OCA Propuestas de cambio en marco legal de OCA 	<ul style="list-style-type: none"> Ahorrar Ahorrar Eliminar “privilegios” Ahorrar Mejorar funcionamiento del gobierno 	<ul style="list-style-type: none"> Control político Control político Control político 	<ul style="list-style-type: none"> Pérdida de capacidades en materia anti-corrupción Ineficiencias Problemas de coordinación e integración de políticas Pérdida de capacidades Problemas de reclutamiento y retención de personal Politización de servicios públicos Incertidumbre jurídica Daño reputacional a agencias
Principios y valores administrativos	<ul style="list-style-type: none"> Modificación a marcos normativos/ contratos firmados por gobierno previo Uso de memorándums presidenciales Uso de “adjudicaciones directas” para compras públicas 	<ul style="list-style-type: none"> Ahorrar Revertir “abusos” Agilizar funcionamiento del gobierno para atender necesidades del “pueblo” Agilizar funcionamiento del gobierno para atender necesidades del “pueblo” 	<ul style="list-style-type: none"> Control político Control político Discrecionalidad en manejo de recursos Control político Discrecionalidad en manejo de recursos 	<ul style="list-style-type: none"> Politización de servicios públicos Incertidumbre jurídica Costos asociados a litigios Costos de transición Problemas de coordinación e integración de políticas Incertidumbre jurídica Costos asociados a litigios Costos de transición Dilemas éticos para funcionarios involucrados Corrupción Opacidad Incertidumbre jurídica Costos asociados a litigios

Área de cambio	Ejemplos de cambio	Justificación posible	Lógica política del cambio	Consecuencias negativas potenciales
	<ul style="list-style-type: none"> • Difuminación de fronteras entre iglesia y Estado 	<ul style="list-style-type: none"> • Moralizar la vida pública 	<ul style="list-style-type: none"> • Modificar opinión pública 	<ul style="list-style-type: none"> • Dilemas éticos en funcionarios involucrados • Opacidad • Incertidumbre jurídica • Ideologización
	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de evidencia para acompañar propuestas de política pública y cambios institucionales 		<ul style="list-style-type: none"> • Discrecionalidad en manejo de recursos • Control político 	<ul style="list-style-type: none"> • Ineficiencias • Problemas de coordinación e integración de políticas • Politización de servicios públicos • Problemas de sustentabilidad de políticas • Divulgación de información y datos falsos o imprecisos
Mecanismos de comunicación	<ul style="list-style-type: none"> • “Conferencias mañaneras” 	<ul style="list-style-type: none"> • Informar “al pueblo” 	<ul style="list-style-type: none"> • Control político • Centralización 	<ul style="list-style-type: none"> • Divulgación de información y datos falsos • Incertidumbre social y jurídica • Ideologización
	<ul style="list-style-type: none"> • Desmantelamiento de oficinas de comunicación en secretarías de Estado 	<ul style="list-style-type: none"> • Ahorrar 	<ul style="list-style-type: none"> • Control político • Centralización 	<ul style="list-style-type: none"> • Opacidad • Divulgación de información y datos falsos • Ideologización
	<ul style="list-style-type: none"> • Uso de redes sociales 	<ul style="list-style-type: none"> • Informar “al pueblo” 	<ul style="list-style-type: none"> • Control político 	<ul style="list-style-type: none"> • Divulgación de información y datos falsos o imprecisos • Ataques a críticos del gobierno • Ataques a la pluralidad y libertad de la prensa

Área de cambio	Ejemplos de cambio	Justificación posible	Lógica política del cambio	Consecuencias negativas potenciales
Consultas Públicas	<ul style="list-style-type: none"> • Uso de consultas públicas (e.g. construcción de nuevo aeropuerto) 	<ul style="list-style-type: none"> • Acercar decisiones de política pública "al pueblo" 	<ul style="list-style-type: none"> • Modificar opinión pública • Legitimar decisiones previamente tomadas 	<ul style="list-style-type: none"> • Divulgación de información y datos falsos o imprecisos • Costos de litigios • Politización de servicios públicos • Problemas de sustentabilidad de políticas • Desconfianza en las instituciones y los mecanismos de participación
Participación de fuerzas armadas en gestión de instituciones y servicios públicos	<ul style="list-style-type: none"> • Control sobre nueva "Guardia Nacional" 	<ul style="list-style-type: none"> • Combatir corrupción 	<ul style="list-style-type: none"> • Control político • Personalización de instituciones 	<ul style="list-style-type: none"> • Pérdida de capacidades policíacas • Vulneración de derechos humanos • Militarización de actividades civiles
	<ul style="list-style-type: none"> • Construcción y administración del nuevo aeropuerto de la Ciudad de México y otros proyectos de infraestructura 	<ul style="list-style-type: none"> • Combatir corrupción • Disminuir costos del proyecto 	<ul style="list-style-type: none"> • Construcción de estructuras paralelas • Control político 	<ul style="list-style-type: none"> • Gestión inadecuada de servicios públicos • Pérdida de capacidades en instituciones civiles • Ineficiencias • Problemas de sustentabilidad de políticas
	<ul style="list-style-type: none"> • Nombramientos de militares en puestos civiles 		<ul style="list-style-type: none"> • Control político 	<ul style="list-style-type: none"> • Dilemas éticos para funcionarios involucrados • Problemas de reclutamiento y retención de personal civil • Daño reputacional a agencias

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

La Tabla 3 sugiere que para buena parte de las acciones impulsadas por el gobierno de López Obrador es posible encontrar una justificación en la retórica presidencial: ahorrar, acercar las decisiones al “pueblo”, eliminar “intermediarios”, agilizar acciones gubernamentales, etc. Esto muestra que, como se mencionó antes, la agenda política del presidente parece haberse trasladado a la agenda de cambios del aparato administrativo del Estado mexicano, tanto en términos retóricos como respecto de los objetivos particulares buscados.

Al mismo tiempo, es también posible inferir detrás de estas justificaciones una lógica política similar a la que han desplegado otros líderes populistas en el ámbito internacional. En primer lugar, es claro el intento de López Obrador por centralizar las decisiones administrativas, las estructuras gubernamentales y la gestión de recursos presupuestales. En segundo lugar, es identificable su intento de ampliar los márgenes de discrecionalidad (formal e informal) para manejar (sin mayores restricciones) los puestos, los dineros, los contratos públicos y hasta los grandes proyectos de infraestructura. Así, tanto en la centralización como en la búsqueda de mayor discrecionalidad, es evidente el intento de López Obrador por extender su control político sobre las estructuras y los procesos administrativos del gobierno federal.

La agenda de cambios administrativos de López Obrador tiene, asimismo, similitudes y diferencias con las experiencias de otros países. Por un lado, sus objetivos políticos se asemejan a los perseguidos por diversos líderes populistas, según lo han descrito Peters y Pierre (2019) y Bauer y Becker (2020). Esto se observa en el intento presidencial por dismantelar partes de la administración pública federal, por medio de los recortes y la eliminación de algunos programas públicos de administraciones previas. Asimismo, en algunos casos ha tratado de “hacer a un lado” del proceso de diseño e implementación de políticas públicas a las burocracias ya existentes (*e.g.* la creación de la estructura de “servidores de la nación” en vez de usar a los funcionarios del sector de política social); en otros, el presidente ha buscado “sabotear” el funcionamiento de ciertas áreas de política pública (*e.g.* las reformas a contratos e instituciones del sector de política energética); y en otros más pareciera tratar de “capturar” las actividades por medio de servidores públicos leales a él (*e.g.* con el uso extendido de patronazgo).

Por otro lado, existen por lo menos tres diferencias entre la experiencia mexicana y la de otros países. Primero, López Obrador pareciera perseguir varios objetivos políticos de forma simultánea. Sus acciones no son fáciles de encasillar en una sola de las categorías planteadas por Peters y Pierre (2019) o por Bauer y Becker (2020). Por el contrario, como se mencionó en el párrafo previo, resulta claro que en realidad el presidente persigue varios objetivos —que son característicos de líderes populistas (Peters y Pierre, 2019)— de forma simultánea: dismantelar, sabotear, capturar. Segundo, en la experiencia mexicana también pareciera estar presente un objetivo adicional: “personalizar” las instituciones y políticas públicas, es decir asociarlas a la figura presidencial, ya sea subrayando que han sido creadas por López Obrador (*e.g.* programas de transferencias directas creados en este gobierno), ya por medio de etiquetas institucionales vinculadas a la agenda del presidente (*e.g.* instituciones y programas de “bienestar”). Tercero, y a diferencia de lo que ha pasado en la mayoría de los gobiernos populistas salvo acaso el venezolano (Muno y Briceño, 2021), en la agenda de cambios de López Obrador ha habido un proceso de militarización de actividades administrativas civiles.

Finalmente, la Tabla 3 describe una serie de consecuencias negativas que pudieran ocurrir en el ámbito de la administración pública federal como resultado de los cambios introducidos por López Obrador: pérdida de capacidades administrativas y de política pública en las organizaciones públicas; problemas para coordinar, integrar y dar continuidad a las políticas públicas actuales; problemas para motivar, reclutar y retener personal capacitado en el mediano y largo plazos; aumento en la opacidad gubernamental y en los riesgos de actos de corrupción; costos no contemplados por litigios o transiciones organizacionales; politización e ineficiencias en el funcionamiento de instituciones y servicios públicos; y divulgación deliberada de datos e información imprecisos o falsos, entre otros. Si bien resulta aún pronto para confirmar que todo esto ocurrirá, la evidencia incluida en los análisis y las notas consultadas e incluidas en este documento muestran que buena parte de estos efectos negativos ya se están presentando (ver, por ejemplo, ASF, 2021).

6. CONCLUSIONES

El estudio de los procesos de retroceso democrático y sus efectos en las instituciones políticas se ha vuelto un tema central en la Ciencia Política contemporánea y, poco a poco, ha comenzado a adquirir importancia también en las discusiones sobre Administración y Políticas Públicas. La experiencia empírica de las últimas décadas ha mostrado que el ascenso de gobernantes populistas no solo afecta las reglas electorales, la división de poderes o la libertad de expresión, sino que además tiene consecuencias importantes en las estructuras burocráticas, los procesos administrativos, la gestión de personal público y la distribución de los presupuestos gubernamentales. Así, los cambios que se realizan “en el nombre del pueblo” tienen implicaciones para la vida democrática y para el funcionamiento administrativo de los Estados.

En este artículo hemos analizado cómo un proceso de retroceso democrático específico, impulsado por el gobierno populista de Andrés Manuel López Obrador en México, puede llegar a cambiar la administración pública de un país. Hemos tratado de mostrar tres cuestiones principales. Primero, las características del populismo de López Obrador como actor político se han trasladado también a su desempeño como gobernante y, por lo tanto, a sus decisiones sobre la forma en que deben gestionarse la administración y las políticas públicas del gobierno federal. Segundo, a pesar del corto tiempo que ha pasado desde el inicio de su mandato en 2018, el conjunto de cambios impulsados por López Obrador ha tenido ya consecuencias importantes en la estructura y el funcionamiento del Estado mexicano, así como en la operación de diversas áreas de política pública. Finalmente, muchos de los cambios impulsados por López Obrador son similares a los que otros gobernantes populistas han introducido en diversos países, tratando de aumentar su control sobre las burocracias, su discrecionalidad en el manejo de los puestos y presupuestos públicos, y su visión de los principios que deben guiar (o no) las rutinas gubernamentales.

Así, el artículo intenta contribuir a la incipiente literatura internacional sobre la forma en que los populismos latinoamericanos han afectado las estructuras administrativas de los países de la región. Por supuesto, los hallazgos del caso mexicano no son necesariamente representativos, aun cuando sí están en sintonía con otros

casos de la región que han sido estudiados previamente (Venezuela, por Muno y Briceño, 2021; o Perú por Bauer y Becker, 2020; en términos más generales, véase Müller, 2016; y Levitsky y Ziblatt, 2018). Sería útil, por lo tanto, explorar el desarrollo de estudios similares sobre otras experiencias de retroceso democrático, ya sean actuales como la brasileña o previas como la argentina o la ecuatoriana. También pudiera ser interesante realizar estudios enfocados en ciertos sectores administrativos transversales (presupuesto, gestión de personal, etc.) o ciertas áreas de política pública (ambiental, energética, etc.), para producir análisis más detallados y comparados sobre las diversas transformaciones administrativas originadas por los gobiernos populistas. Todo ello no solo contribuiría a comprender mejor los cambios en la región frente a uno de los fenómenos políticos más importantes de nuestro tiempo, sino que permitiría visualizar de manera más informada la experiencia latinoamericana en el marco de los desarrollos mundiales contemporáneos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADN Político (2020). “Ocho ‘superdelegados’ dejan sus cargos para ir por gubernaturas en 2021”, 30 de octubre, <https://politica.expansion.mx/estados/2020/10/30/cinco-superdelegados-dejan-sus-cargos-para-ir-por-gubernaturas-en-2021>.
- Albertazzi, D. y Mueller, S. (2013). “Populism and liberal democracy: Populists in government in Austria, Italy, Poland and Switzerland”, *Government and Opposition*, 48 (3), 343–371.
- Ángel, A. (2020). “Colapso en Comisión de Víctimas por recorte: despedirán a 60% del personal y no hay ni para la renta”, *Animal político*, 2 de junio. <https://www.animalpolitico.com/2020/06/colapso-ceav-recorte-despidos-no-hay-dinero-renta/>.
- AMLO (2018). “50 lineamientos generales para el combate a la corrupción y la aplicación de una política de austeridad republicana”, <https://lopezobrador.org.mx>.
- Animal político (2018). “Terna para nuevo ministro de la Corte: militantes de Morena o cercanos a AMLO”, 7 de diciembre, <https://www.animalpolitico.com/2018/12/perfil-candidatos-ministro-corte-cercanos-amlo/>.
- Animal político (2019a). “El Inegi cancela o suspende 14 encuestas al no obtener los recursos que pidió para 2019”, 16 de abril, <https://www.animalpolitico.com/2019/01/recorte-presupuesto-inegi-cancela-proyectos/>.
- Animal político (2019b). “AMLO emite orden para suspender la reforma educativa de Peña; es ilegal, responden opositores”, 24 de enero, <https://www.animalpolitico.com/2019/04/amlo-memorandum-reforma-educativa/>.

- Animal político (2019c). “Gobierno compra 571 pipas por 85 mdd; AMLO garantiza que se estabilizará abasto de gasolina”, 21 de junio, <https://www.animalpolitico.com/2019/01/pipas-gobierno-compra-amlo-gasolina/>.
- Animal político (2019d). “5 consejeros de CNDH renuncian por llegada de Rosario Piedra; AMLO descalifica su trabajo”, 14 de noviembre, <https://www.animalpolitico.com/2019/11/consejeros-cndh-renuncias-rosario-piedra-amlo/>.
- Animal político (2020). “Sener publica acuerdo que frena inversión en energías limpias; la UE y Canadá alertan de impacto negativo”, 16 de mayo, <https://www.animalpolitico.com/2020/05/sener-acuerdo-frena-invesriones-energias-limpias/>.
- Arellano, S. y Mercado, A. (2019). “Gertz Manero, fiscal general por 9 años”, *Milenio*, 19 de enero, <http://www.milenio.com/politica/gertz-manero-sera-fiscal-general-por-nueve-anos>.
- Aristegui Noticias (2019). “Servidores de la Nación, ¿o promotores de Morena?”, 29 de septiembre, <https://aristeguinoicias.com/2909/mexico/servidores-de-la-nacion-o-promotores-de-morena/>.
- Arteta, I. (2018). “AMLO define prioridades legislativas; destacan medidas de austeridad y anticorrupción”, *Animal político*, 11 de julio, <https://www.animalpolitico.com/2018/07/amlo-prioridades-legislativas/>.
- ASF (2021). “Informe General Ejecutivo de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2019”, Auditoría Superior de la Federación.
- Aziz Nassif, A. (2006). “Elecciones en México, entre la incertidumbre y la polarización”, *Nueva Sociedad*, (205), 4–14.
- Aziz Nassif, A. (2021). “AMLO está equivocado”, *El Universal*, 12 de enero.
- Badillo, D. (2020a). “¿Qué opinan los expertos sobre la desaparición del Seguro Popular y la creación del Insabi?”, *El Economista*, 18 de enero, <https://www.economista.com.mx/politica/Que-opinan-los-expertos-sobre-la-desaparicion-del-Seguro-Popular-y-la-creacion-del-Insabi-20200118-0003.html>.
- Badillo, D. (2020b) “AMLO y sus polémicas declaraciones sobre el coronavirus”, *El Economista*, 21 de marzo, <https://www.economista.com.mx/politica/AMLO-y-sus-polemicas-declaraciones-sobre-el-coronavirus-20200321-0001.html>.
- Barranco, B. (2019). “La polémica distribución de la Cartilla moral”, *La Jornada*, 10 de julio, <https://www.jornada.com.mx/2019/07/10/opinion/018a2pol>.
- Bartra, R. (2020). “AMLO no debate, insulta”, Entrevista por Alida Piñón para *el Universal*, 26 de octubre, <https://www.eluniversal.com.mx/cultura/amlo-no-debate-insulta-roger-bartra>.
- Batory, A. y Svensson, S. (2019). “The use and abuse of participatory governance by populist governments”, *Policy and politics*, 47 (1), 227–244.
- Bauer, M. y Becker, S. (2020). “Democratic Backsliding, Populism, and Public Administration”, *Perspectives on Public Management and Governance*, 31 (1), 19–31.

- Bauer, M., Peters, B.G., Pierre, J., Yesilkagit, K. y Becker, S. (2021) (eds.). *Democratic Backsliding and Public Administration*. Cambridge University Press.
- Borins, S. (2018). “Public sector innovation in a context of radical populism”, *Public Management Review*, 20 (12), 1858–1871.
- Bermeo, N. (2016). “On democratic backsliding”, *Journal of Democracy*, 27 (1), 1–19.
- Bruhn, K. (2013). “To Hell with your Corrupt institutions! AMLO and Populism in Mexico”, en Cas Mudde y Cristóbal Rovira, (eds.). *Populism in Europe and the Americas: Threat Or Corrective For Democracy?*, Cambridge University Press, 88–112.
- Camarena, S. (2018). “Rocío Nahle vs. la CNH y la CRE”, *El Financiero*, 14 de noviembre, <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/salvador-camarena/rocio-nahle-vs-la-cnh-y-la-cre>.
- Castañeda, J.A. y Alvarado, R. (2021). “El protagonismo militar”, *Nexos*, febrero, <https://www.nexos.com.mx/?p=52079>.
- Cejudo, G. y Gómez-Álvarez, D. (2018). “La austeridad y la podadora”, *Nexos*, septiembre, <https://www.nexos.com.mx/?p=39147>.
- Chávez, A. (2021). “AMLO: cómo es gobernar con calificativos”, *La silla rota*, 18 de julio, <https://lasillarota.com/nacion/amlo-como-es-gobernar-con-calificativos/540941>.
- Chertorivski, S. y Frenk, J. (2020). “INSABI: incertidumbre que mata”, *Reforma*, 12 de enero, https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?__rval=1&urlredirect=https://www.reforma.com/insabi-incertidumbre-que-mata-2020-01-12/op171984?referer=-7d616165662f3a3a6262623b727a7a7279703b767a783a--.
- CONEVAL (2020). “Avances y retos del programa jóvenes construyendo el futuro”, Comunicado N°10, 9 de julio.
- Cortés, R., López-Gatell, H., López, R., Alba, X., Veras, M., Rodríguez, L. y Herrera, N. (2020). “Política Nacional de Vacunación contra el virus SARS-COV-2, para la prevención de la COVID-19 en México”. Documento Rector, https://coronavirus.gob.mx/wp-content/uploads/2021/01/PolVx_COVID_-11Ene2021.pdf.
- DOF (2017). “Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2018.”, *Diario Oficial de la Federación*, 29 de noviembre, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5506080&fecha=29/11/2017.
- DOF (2018a). “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.”, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de noviembre, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5545331&fecha=30/11/2018.
- DOF (2018b). “Decreto por el que se expide la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentos de los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se adiciona el Código Penal Federal”, *Diario Oficial de la Federación*, 5 de noviembre, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5542914&fecha=05/11/2018.

- DOF (2018c). “Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019”, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de diciembre, https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5547479&fecha=28/12/2018.
- DOF (2019d). “Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2020”, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de diciembre, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/pef_2020/PEF_2020_orig_11dic19.pdf
- DOF (2019). “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 3o., 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia educativa”, *Diario Oficial de la Federación*, 15 de mayo, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5560457&fecha=15/05/2019.
- DOF (2019b). “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional”, *Diario Oficial de la Federación*, 26 de marzo, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5555126&fecha=26/03/2019.
- DOF (2019c). “Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024”, *Diario Oficial de la Federación*, 17 de julio, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019.
- DOF (2020a). “Decreto por el que se establecen las medidas de austeridad que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal bajo los criterios que en el mismo se indican”, *Diario Oficial de la Federación*, 23 de abril, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5592205&fecha=23/04/2020.
- DOF (2020b). “Acuerdo mediante el cual se expide el Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal”, *Diario Oficial de la Federación*, 29 de mayo, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5594049&fecha=29/05/2020.
- DOF (2020c). “Decreto por el que se ordena la extinción o terminación de los fideicomisos públicos, mandatos públicos y análogos”, *Diario Oficial de la Federación*, 2 de abril, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591085&fecha=02/04/2020.
- DOF (2020d). “Acuerdo por el que se emite la Política de Confiabilidad, Seguridad, Continuidad y Calidad en el Sistema Eléctrico Nacional”, *Diario Oficial de la Federación*, 15 de mayo, https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593425&fecha=15/05/2020.
- DOF (2020e). “Decreto por el que se reforman la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público y, el Artículo Séptimo Transitorio del Decreto por el que se expide la Ley Nacional de Extinción de Dominio, y se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales, de la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público, de la Ley de Concursos Mercantiles y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado el 9 de agosto de 2019”, *Diario Oficial de la Federación*, 22 de enero, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5584525&fecha=22/01/2020.

- Dussauge Laguna, M.I. (2011). “The Challenges of Implementing Merit Based Personnel Policies in Latin America: Mexico’s Civil Service Reform Experience”, *Journal of Comparative Policy Analysis*, 13 (1), 51-73.
- Dussauge Laguna, M.I. (2015). “Mitos y realidades de los Organismos Constitucionales Autónomos”, *Revista de Administración Pública*, 50 (138), 225-245.
- Dussauge Laguna, M.I. (2016). “Organismos Constitucionales Autónomos y reforma administrativa en México”, en M. C. Pardo y G. Cejudo (eds.). *Trayectorias de reformas administrativas en México*. El Colegio de México, 477-521.
- Dussauge Laguna, M.I. (2021). “Doublespeak populism and public administration: The experience of Mexico”, en Michael Bauer, B. Guy Peters, Jon Pierre, Kutsal Yesilkagit y Stefan Becker, (eds.), *Democratic Backsliding and Public Administration*, Cambridge University Press, 178-199.
- Dussauge Laguna, M.I. y Casas, A. (por aparecer). “Patronage in the Mexican Public Sector”, en Francisco Panizza, B. Guy Peters y Conrado Ramos (eds.), *Patronage in Transition Across Latin America*. Pittsburgh University Press.
- El Economista (2021a). “Quiénes son los servidores de la Nación”, 19 de enero, <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Quienes-son-los-servidores-de-la-Nacion-20210119-0026.html>.
- El Economista (2021b). “Yo tengo otros datos, responde AMLO a la ASF sobre informe de su primer año de gobierno”, 22 de febrero, <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Yo-tengo-otros-datos-responde-AMLO-a-la-ASF-sobre-informe-de-su-primer-ano-de-gobierno-20210222-0042.html>.
- El Heraldo de México (2019). “SEP anuncia el despido del 30% de empleados de confianza”, *El Heraldo de México*, 17 de enero, <https://heraldodemexico.com.mx/pais/sep-anuncia-el-despido-del-30-de-empleados-de-confianza/>.
- El Financiero (2018a). “Regulador de energía recorta a 367 empleados, el 60% de su personal”, 17 de diciembre, <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/regulador-energetico-recorta-a-367-empleados>.
- El Financiero (2018b). “AMLO pone lupa a programas sociales”, 15 de agosto, <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/amlo-pone-lupa-a-programas-sociales>.
- El Financiero (2019). “AMLO anuncia a los nuevos comisionados de la CRE”, 4 de abril, <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/amlo-anuncia-a-los-nuevos-comisionados-de-la-cre/>.
- El Financiero (2020). “Este es el proyecto de Constellation Brands que se votó por ‘no construir’ en Mexicali”, 23 de marzo, <https://www.elfinanciero.com.mx/empresas/este-es-el-proyecto-de-constellation-brands-que-se-cancelo-tras-una-consulta-en-mexicali>.
- El Financiero (2021). “Refinería de Texas se pagó con fideicomisos eliminados como los del Conacyt: López Obrador”, 4 de junio, <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/2021/06/04/refineria-de-texas-se-pago-con-fideicomisos-eliminados-como-los-del-conacyt-lopez-obrador/>.
- Elizondo-Mayer, C. (2021). *Y mi palabra es la ley: AMLO en Palacio Nacional*, Debate.

- El País (2006). “López Obrador se proclama “presidente legítimo” de México”, El País, 20 de noviembre, https://elpais.com/internacional/2006/11/21/actualidad/1164063605_850215.html.
- Espino, L. (2021). *López Obrador: el poder del discurso populista*, Turner.
- Etcétera (2019). “Justifica AMLO compra de pipas sin licitación; no tenemos problemas de conciencia, asegura”, 21 de enero, <https://www.etcetera.com.mx/nacional/justifica-amlo-compra-de-pipas-sin-licitacion-no-tenemos-problemas-de-conciencia-asegura/>.
- Fonseca, D. (2018). “AMLO: Yo o el diluvio”, *The New York Times*, 2 de diciembre, <https://www.nytimes.com/es/2018/12/02/espanol/opinion/opinion-amlo-consulta.html>.
- Forbes (2021) “AMLO mente hasta 80 veces en cada conferencia: informe de ONG”, 15 de abril, <https://www.forbes.com.mx/politica-amlo-mente-80-veces-conferencia-informe/>.
- García, I. (2018). “¿Y el presupuesto anticorrupción?”, *Reporte indigo*, 19 de diciembre, <https://www.reporteindigo.com/reportes/y-el-presupuesto-anticorrupcion-asignaciones-presidente-compromiso-combate-corrupcion-recortes-sna/>.
- Gobierno de México (2019). “Memorándum a los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo del Gobierno Federal”, 3 de mayo.
- González, L.M.(2018). “¿Esquivel, el próximo gobernador del Banxico?”, *El Economista*, 26 de noviembre, <https://www.economista.com.mx/opinion/Esquivel-el-proximo-gobernador-del-Banxico-20181126-0132.html>.
- González-Vargas, M. (2020). “Suprema Corte suspendió temporalmente acuerdo del gobierno de AMLO que limita entrada de energías renovables”, *Infobae*, 29 de junio, <https://www.infobae.com/america/mexico/2020/06/29/suprema-corte-suspension-temporalmente-acuerdo-del-gobierno-de-amlo-que-limita-entrada-de-energias-renovables/>.
- Haggard, S. y Kaufman, R. (2021). *Backsliding*, Cambridge University Press.
- Hajnal, G. (2021). “Illiberal challenges to mainstream public management research: Hungary as an exemplary case”, *Public Management Review*, 23 (3), 317-325.
- Heredia, B. y Gómez, H. (2021), *4T. Claves para descifrar el rompecabezas*, Grijalbo.
- Hernández, A. (2019). “Gobierno notifica a Metlife cancelación de seguro de gastos médicos”, *El Universal*, 2 de enero, <https://www.eluniversal.com.mx/cartera/negocios/gobierno-notifica-metlife-cancelacion-de-seguro-de-gastos-medicos-mayores>.
- INE (2019). “Posicionamiento público del INE ante el recorte presupuestal 2020”, 25 de noviembre, <https://centralector.ine.mx/2019/11/25/posicionamiento-publico-del-ine-ante-recorte-presupuestal-2020/>.
- INE (2020). “Ajusta INE presupuesto para 2021 tras reducción ordenada por la Cámara de Diputados”, 7 de diciembre, <https://centralector.ine.mx/2020/12/07/ajusta-ine-presupuesto-para-2021-tras-reduccion-ordenada-por-la-camara-de-diputados/>.
- Iniciativa con proyecto de decreto por el que se que se reforman los artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Iniciativa de Ley, 10 de junio 2020.

- Krauze, E. (2006). “El mesías tropical”, *Letras Libres*, junio.
- Levitsky, S. y Ziblatt, D. (2018), *How Democracies Die*, Crown.
- Levitz, P. y Pop-Eleches, G. (2010). “Why No Backsliding? The European Union’s Impact on Democracy and Governance Before and After Accession”, *Comparative Political Studies*, 43 (4), 457-485.
- Linares, J. (2020). “La SCJN niega suspender reducción salarial a IFT, Banxico y CFE”, *Proceso*, 16 de enero, <https://www.proceso.com.mx/nacional/2020/1/16/la-scn-niega-suspender-reduccion-salarial-ift-banxico-cfe-237226.html>.
- Lodge, M. y Sitter, N. (2015). “Backsliding as new transboundary crisis for the European Union”, *Risk & Regulation*, 30, 30-31.
- López, A. (2018). “Vocero de AMLO: no desaparecen oficinas de prensa, sólo se reducen”, *La Razón*, 3 de septiembre, <https://www.razon.com.mx/mexico/vocero-de-amlo-no-desaparecen-oficinas-de-prensa-solo-se-reducen/>.
- López, E. (2020). “Gobierno pide lealtad a ciegas; el pueblo nos eligió: AMLO”, *El Financiero*, 24 de septiembre, <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/gobierno-pide-lealtad-a-ciegas-el-pueblo-nos-eligio-amlo/>.
- López-Dóriga, J. (2019). “Gobierno Federal eliminará 479 Direcciones Generales Adjuntas para 2020”, *López Dóriga*, 15 de septiembre.
- López-Noriega, S. (2020). “Las mañaneras frente a la ley”, *Nexos*, 1 de abril, <https://www.nexos.com.mx/?p=47468>.
- Maldonado, M. (2018). “AMLO vs. Banxico: jugando con fuego”, *El Universal*, 19 de septiembre, <https://www.eluniversal.com.mx/columna/mario-maldonado/nacion/amlo-vs-banxico-jugando-con-fuego>.
- Martínez, L. (2018). “¿Qué dice el decreto de la Ley de Salarios Máximos de los funcionarios públicos?”, *El Economista*, 5 de noviembre, <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Que-dice-el-decreto-de-la-Ley-de-Salarios-Maximos-de-los-funcionarios-publicos-20181105-0055.html>.
- Méndez, J.L. (1997). “The Latin American administrative tradition”, en *International Encyclopaedia of Public Policy and Administration*, Westview.
- Méndez, J.L. y Dussauge-Laguna, M.I. (2017). “Introduction”, en su edición de *Policy Analysis in Mexico*, Bristol: Policy Press, 1-8.
- Merino, M. (2013). “La captura de los puestos públicos”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 58 (219), 135-156.
- Merino, M. (2019). “AMLO, el invencible”, *El Universal*, 13 de marzo, <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/mauricio-merino/nacion/amlo-el-invencible>.
- Merino, M. (2020). “El gobierno de la desconfianza”, *El Universal*, 26 de octubre, <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/mauricio-merino/el-gobierno-de-la-desconfianza>.

- Merino, M. (2021). “Puras mentiras”, *El Universal*, 11 de enero, <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/mauricio-merino/puras-mentiras>.
- Moffitt, B. (2020). *Populism*. Polity.
- Moreno, D. (2019). “Derecho a saber”, *Reforma*, 20 de enero.
- Monroy, J. (2020). “Suman 102 denuncias contra superdelegados federales: SFP”, *El economista*, 24 de enero, <https://www.economista.com.mx/politica/Suman-102-denuncias-contrasuperdelegados-federales-SFP-20200123-0148.html>.
- Monroy, J. (2021). “López Obrador quiere incorporar a la Guardia Nacional en la Sedena”, *El Economista*, 15 de junio, <https://www.economista.com.mx/politica/Lopez-Obrador-quiere-incorporar-a-la-Guardia-Nacional-en-la-Sedena-20210615-0041.html>.
- Moynihan, D. y Roberts, A. (2021). “Dysfunction by Design: Trumpism As Administrative Doctrine”. *Public Administration Review*, 81(1), 152-156.
- Mudde, C. y Rovira, C. (2017). *Populism: A very short introduction*. Oxford: Oxford University Press.
- Mudde, C. y Rovira, C. (eds.). (2012). *Populism in Europe and the Americas: Threat or corrective for democracy?*, Cambridge University Press.
- Muedano, M. (2019). “Gobierno federal sumó, en siete meses, casi medio millón de despidos”, *La silla rota*, 1 de octubre, <https://lasillarota.com/nacion/gobierno-federal-sumo-en-siete-meses-casi-medio-millon-de-despidos-despidos-gobierno-trabajo-empleados/322553>.
- Muedano, M. (2020). “La 4T manda al desempleo a 54 mil burócratas en año y medio”, *La silla rota*, 1 de octubre, <https://lasillarota.com/nacion/la-4t-manda-al-desempleo-a-54-mil-burocratas-en-ano-y-medio/413032>.
- Mugs Noticias (2020). “Alertan de consecuencias negativas por recorte de presupuesto a la CONANP”, 27 de julio.
- Müller, J.-W. (2016). *What Is Populism?*, University of Pennsylvania Press.
- Munguía, A. (2021). “Ejército recibirá todos los beneficios obtenidos del Tren Maya; ‘megaobra’ será patrimonio de Sedena”, *El Financiero*, 16 de marzo, <https://www.elfinanciero.com.mx/empresas/ejercito-recibira-todos-los-beneficios-obtenidos-del-tren-maya-megaobra-sera-patrimonio-de-sedena/>.
- Muno, W. y Briceño, H. (2021). “Venezuela: Sidelineing Public Administration Under a Revolutionary-Populist Regime”, en Michael Bauer, B. Guy Peters, Jon Pierre, Kutsal Yesilkagit y Stefan Becker, (eds.), *Democratic backsliding and public administration*, Cambridge University Press, 200-220.
- Nava, D. (2020). “Comisión Reguladora de Energía recorta 40% de su personal en medio de la emergencia sanitaria”, *El Financiero*, 30 de junio, <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/comision-reguladora-de-energia-recorta-40-de-su-personal-en-medio-de-la-emergencia-sanitaria>.

- Murillo, E. (2021). “Invalida la Corte parte del Acuerdo sobre energías limpias de Sener”, *La Jornada*, 3 de febrero, <https://www.jornada.com.mx/notas/2021/02/03/politica/acuerdo-sobre-energias-limpias-invade-facultades-de-cofece-scjn/>.
- Nájjar, A. (2018). “NAIM: ¿cuánto lleva México gastado en el Nuevo Aeropuerto Internacional y qué pasará en Texcoco cuando AMLO lo cancele?”, *BBCNews Mundo, México*, 29 de octubre, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-46026759>.
- Núñez, L. (2017). *¿Y dónde quedó la bolita?: Cómo el gobierno hace lo que quiere con nuestro dinero*, México: Aguilar.
- Núñez, L. (2020a). “Barrer a los fideicomisos y llevarse de paso a la ciencia”, *Nexos*, 6 de abril, <https://educacion.nexos.com.mx/?p=2239#:~:text=La%20Secretaria%20de%20la%20Funci%C3%B3n,para%20esconder%20cuantiosos%20recursos%20p%C3%ABlicos%E2%80%9D>.
- Núñez, L. (2020b). “Incrementan 1,048% los recursos de los fideicomisos del ejército con AMLO”, *Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad*, 14 de octubre, <https://contralacorrupcion.mx/fideicomisos-del-ejercito-amlo-incrementan/>.
- Núñez, L. (2021). “Entre el honor y el dinero, lo segundo es lo primero”, *Nexos*, febrero.
- Ortega, A. (2021). “Los “siervos” de AMLO acumulan cuestionamientos con miras a la elección de 2021”, *ADN Político*, 3 de marzo, <https://politica.expansion.mx/voces/2021/03/03/siervos-de-amlo-acumulan-cuestionamientos-hacia-eleccion-2021>.
- Paredes, M. (2018). “Sectur desaparece el Consejo de Promoción Turística de México”, *Excelsior*, 7 de diciembre, <https://www.excelsior.com.mx/nacional/sectur-desaparece-el-consejo-de-promocion-turistica-de-mexico/1283215>.
- Peralta, Concepción (2021). “La falacia de la “policialización” del Ejército”, *Animal político*, 16 de julio, <https://www.animalpolitico.com/blog-invitado/la-falacia-de-la-policializacion-del-ejercito/>.
- Pérez-Correa, C. (2019). “México necesita una Guardia Nacional realmente civil”, *The New York Times*, 8 de agosto, <https://www.nytimes.com/es/2019/08/08/espanol/opinion/guardia-nacional-mexico.html>.
- Peters, G. y Pierre, J. (2019). “Populism and Public Administration: Confronting the Administrative State”, en *Administration & Society*, 51(10): 1521-1545.
- Peters, G. y Pierre, J. (2020). “A typology of populism: understanding the different forms of populism and their implications”, *Democratization*, 27 (6), 928-946.
- Políticomx (2018). “Santa Lucía gana consulta de AMLO: ahí será el NAICM”, 28 de octubre, <https://politico.mx/minuta-politica/minuta-politica-gobierno-federal/%C3%BAltima-jornada-de-la-consulta-naicm-suman-712-mil-participantes/>.
- Quadri de la Torre, G. (2020). “El gobierno de México contra las energías renovables”, *El Economista*, 7 de mayo, <https://www.economista.com.mx/opinion/El-gobierno-de-Mexico-contra-las-energias-renovables-20200508-0001.html>.

- Ramírez, L.D. (2020), *Efectos de un contexto de erosión democrática en las estrategias de reforma a las instituciones de la Administración Pública: el caso de la Secretaría de Bienestar, 2018-2020*, Tesina de la Maestría en Administración y Políticas Públicas, CIDE.
- Reforma (2020). “Suspende Ministro política eléctrica de Sener”, 29 de junio, https://www.reforma.com/suspende-ministro-politica-electrica-de-sener/gr/ar1976548?md5=1f7f8d63432558a-4c335e06c54f6410&ta=0dfdbac11765226904c16cb9ad1b2efe&utm_source=twitter&utm_medium=social&utm_campaign=promocion_suscriptor.
- Reporte índigo (2019). “Banco Azteca tendrá manejo de tarjetas del bienestar por invitación de AMLO y sin contrato”, 17 de enero, <https://www.reporteindigo.com/reporte/banco-azteca-tendra-manejo-de-tarjetas-del-bienestar-por-invitacion-de-amlo-y-sin-contrato/>.
- Rockman, B. (2019). “Bureaucracy between populism and technocracy”, en *Administration and Society*, 51(10): 1546–1575.
- Rosas, O. (2019). “Con 18,147 siervos, AMLO construye un censo bajo sospecha de sesgo”, *Expansión*, 24 julio, <https://politica.expansion.mx/presidencia/2019/07/24/con-18-147-siervos-amlo-construye-un-censo-bajo-sospecha-de-sesgo>.
- Rodríguez, A. (2018). “AMLO critica al INAI, INEE y organismos energéticos: son ejemplo de obesidad burocrática”, *Proceso*, 7 de diciembre, <https://www.proceso.com.mx/562799/amlo-critica-al-inai-inee-y-organismos-energeticos-son-ejemplo-de-obesidad-burocratica>.
- Rodríguez, A. (2019). “AMLO mantiene crítica contra el INAI por caso Odebrecht”, *Proceso*, 14 de febrero, <https://www.proceso.com.mx/nacional/2019/2/14/amlo-mantiene-critica-contr-a-el-inai-por-caso-odebrecht-220273.html>.
- Roldán, N. (2019). “Gobierno compensa con menos dinero del que marca la ley a servidores a los que pidió renunciar”, *Animal político*, 27 de junio, <https://www.animalpolitico.com/2019/06/gobierno-compensaciones-ley-servidores/>.
- Rovira, C., Taggart, P., Ochoa, P. y Ostiguy, P. (2017). “Populism”, en su edición de *The Oxford handbook of populism*, Oxford University Press, 1-24.
- Runciman, D. (2019). *Así termina la democracia*, España: Ediciones Paidós.
- Salvatierra, S. (2018). *Fideicomisos en México. El arte de desaparecer dinero público*, FUNDAR.
- Salazar, A. (2021). “Al menos 9 institutos han desaparecido en el actual gobierno”, *El financiero*, 12 de enero, <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/al-menos-9-institutos-han-desaparecido-en-el-actual-gobierno#:~:text=En%20los%20dos%20a%C3%B1os%20que,convirtieron%20en%20oficinas%20sin%20autonom%C3%ADa>.
- Sánchez-Talanquer, M. (2021). “Orden y desorden político en México”, *Nexos*, febrero, <https://www.nexos.com.mx/?p=52900>.
- SDPnoticias (2018). “Critica AMLO altos sueldos y pocos resultados en el INAI”, 7 de diciembre, <https://www.sdpnoticias.com/nacional/2018/12/07/critica-amlo-altos-sueldos-y-pocos-resultados-en-el-inai>.

- Signa Lab (2020). “Tecno-artillería política. Antecedentes y puntos de partida para abordar los comportamientos anómalos de cuentas en redes sociales”, Zapopan, Jalisco: ITESO.
- Silva-Herzog Márquez, J. (2018). “La tenacidad de López Obrador”, *El País*, 26 de junio, https://elpais.com/elpais/2018/06/26/opinion/1530025526_050081.html.
- Sin embargo (2020). “La desaparición de IFT, Cofece y CRE está en marcha. AMLO da el sí. Argumenta ahorro y corrupción”, 11 de junio, <https://www.sinembargo.mx/11-06-2020/3802733>.
- Sitter, N., Batory, A., Kostka, J., Krizsan, A. y Zentai, V. (2016). “Mapping Backsliding in the European Union”, en *TransCrisis Working Paper Series*, 8.
- Stoker, G. (2019). “Can the governance paradigm survive the rise of populism?”, *Policy & Politics*, 47(1) 3-18.
- Transición México 2018-2024 (2018). “Boleta Consulta Nacional 10 programas prioritarios”.
- Toche, N. (2020). “Una ola de efectos negativos detiene el desarrollo de la ciencia en México”, *El Economista*, 2 de diciembre, <https://www.eleconomista.com.mx/arteseideas/Una-ola-de-efectos-negativos-detiene-el-desarrollo-de-la-ciencia-en-Mexico-20201202-0143.html>.
- Urbinati, N. (2020). *Yo, el pueblo*. Grano de Sal.
- Ureste, M. (2018). “Trabajadores despedidos del SAT exigen reinstalación o ser liquidados conforme a la ley”, *Animal Político*, 25 de diciembre, <https://www.animalpolitico.com/2018/12/trabajadores-despedidos-sat-exigen-reinstalacion-liquidados-conforme-a-la-ley/>.
- Waldner, D. y Lust, E. (2018). “Unwelcome Change: Coming to Terms with Democratic Backsliding”, en *Annual Review of Political Science*, 21, 93-113.
- Woldenberg, J. (2018). “Consulta Popular”, *Reforma*, 23 de agosto.
- Woldenberg, J. (2019). *En defensa de la democracia*, Cal y Arena.
- Woldenberg, J. (2020). “Con el machete”, *El Universal*, 2 de junio, <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/jose-woldenberg/con-el-machete>.
- Zavala, M. y Morales, A. (2019). “La justicia está por encima de la ley, asegura AMLO”, *El Universal*, 18 de abril, <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/la-justicia-esta-por-encima-de-la-ley-asegura-amlo>.