



# EL COLEGIO DE MÉXICO

EL COLEGIO DE MÉXICO

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

**LOS EFECTOS DE LA POLARIZACIÓN POLÍTICA SOBRE LAS  
POLÍTICAS PÚBLICAS: EL PROCESO DE ADOPCIÓN (2014) Y  
CANCELACIÓN (2019) DE LAS SUBASTAS ELÉCTRICAS DE LARGO  
PLAZO EN MÉXICO**

TESIS

QUE PRESENTA

DANTE D. J. SÁNCHEZ

PARA OBTENER EL GRADO DE

MAESTRO EN CIENCIA POLÍTICA

DIRECTORA: DRA. LAURA FLAMAND

CIUDAD DE MÉXICO, MARZO DE 2026

## ABSTRACT

A pesar de la creciente atención que recibe la polarización política como rasgo definitorio de la vida política contemporánea, gran parte de la literatura comparada se centra en sus implicaciones normativas o la trata como causa de parálisis gubernamental. En consecuencia, la comprensión de sus efectos sobre los procesos de cambio en las políticas públicas es más limitada, especialmente al nivel de mecanismos explicativos.

En esta investigación sostengo que la polarización constituye un **mecanismo del cambio en política pública** y no únicamente un obstáculo para la acción gubernamental. Esta opera como un proceso doble que comprende: (a) estrategias de deslegitimación que erosionan apoyos simbólicos y (b) construcción discursiva de la relevancia de alternativas. A partir de este enfoque, planteo que entornos menos polarizados y encuadres colaborativos favorecen la adopción de instrumentos liberalizantes, mientras que contextos altamente polarizados y estrategias de deslegitimación favorecen su terminación y reemplazo.

Empleo un diseño cualitativo mixto que combina análisis del discurso y análisis de redes discursivas para comparar la adopción y cancelación de las subastas de largo plazo en México, un *caso crucial* debido a la confrontación entre la liberalización del sector y la influencia simbólica de legados nacionalistas. Los resultados muestran que la adopción se asoció con encuadres colaborativos y menor polarización estructural, mientras que la cancelación fue facilitada por una intensificación de la deslegitimación y la polarización estructural. La investigación contribuye a comprender cómo la polarización incide en la percepción de los efectos distributivos de las políticas y aporta a la literatura sobre deliberación pública y acción de gobierno.

**Palabras clave:** polarización política, cambio de políticas públicas, subastas eléctricas, energía, análisis argumentativo, discurso.

La simplicidad ve a lo uno y ve a lo múltiple, pero no puede ver que lo Uno puede, al mismo tiempo, ser Múltiple. [...] Olvidamos que uno no existe sin el otro; más aún, que uno es, al mismo tiempo, el otro.

EDGAR MORIN

*Introducción al pensamiento  
complejo (1990)*

## **Agradecimiento**

Estudiar la maestría me trajo retos y satisfacciones. Su memoria la sostengo cercana a la de quienes me acompañaron durante este periodo. A mi familia, que jamás me ha negado su mejor impulso y me ha mostrado siempre la importancia de la aspiración noble. A la profesora Laura Flamand, quien con paciencia y rigor me enseñó que hay diferentes niveles de comprensión y que su experiencia reflexiva constituye el aprendizaje. Al Dr. José María Valenzuela y la Dra. María Cecilia Zuleta, por aceptar leer y dictaminar este trabajo. Sus comentarios me permitieron mejorar en mucho la versión final de este manuscrito. A la comunidad de El Colegio de México por la inmejorable oportunidad de perseguir y aumentar mi curiosidad. A la SECIHTI por la generosa beca de posgrado.

Finalmente, me gustaría dedicar este trabajo a quienes desempeñan sus vidas con alguna neurodivergencia. Gracias por inspirarme con su pasión, creatividad y resiliencia.

# ÍNDICE GENERAL

<b>INTRODUCCIÓN GENERAL .....</b>	<b>12</b>
<b>CAPÍTULO 1. LOS EFECTOS DE LA POLARIZACIÓN POLÍTICA SOBRE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS .....</b>	<b>18</b>
<b>1.1. Introducción: premisas teóricas.....</b>	<b>18</b>
<b>1.2. Disputas conceptuales y metodológicas: una revisión de la literatura comparada .....</b>	<b>23</b>
1.2.1. Las dimensiones de la polarización .....	25
1.2.2. Los análisis de clúster y de conflicto.....	27
<b>1.3 Prácticas polarizantes y entornos polarizantes .....</b>	<b>31</b>
1.3.1. El “ejercicio” de la polarización .....	33
1.3.2. Los “entornos” polarizantes .....	37
1.3.3. La “movilización” de la polarización .....	43
<b>1.4. La polarización como una forma de retroalimentación negativa .....</b>	<b>46</b>
1.4.1. Mecanismos y dirección de la retroalimentación .....	48
<b>1.5. Un abordaje argumentativo de polarización política.....</b>	<b>52</b>
<b>1.6. Conclusión.....</b>	<b>55</b>
<b>CAPÍTULO 2. CONTEXTO HISTÓRICO DEL CONFLICTO Y COMPARACIÓN DE LAS REFORMAS.....</b>	<b>59</b>
<b>2.1. Introducción.....</b>	<b>59</b>
2.1.1. Pregunta e hipótesis .....	60
2.1.2. Selección de los casos y diseño de la comparación.....	62
<b>2.2. Antecedentes del cambio: historia breve del sector eléctrico mexicano.....</b>	<b>63</b>
2.2.1. Coyuntura crítica: electrificación dirigida y nacionalización de la industria .....	65
2.2.2. Décadas de 1980 y 1990: antesala de la liberalización .....	68
2.2.3. Reforma energética de 2013: liberalización completa del sector .....	70
2.2.3.1. La transformación liberal de la empresa paraestatal.....	71
2.2.4. 2018: Cambio de gobierno y cancelación del instrumento .....	73

<b>2.3. Comparación de las reformas eléctricas (2013-2024)</b> .....	<b>74</b>
<b><u>Reforma eléctrica del gobierno de Peña Nieto</u></b>	
2.3.1. Diagnóstico y objetivos .....	75
2.3.2. Instrumentos .....	77
2.3.3. Cambios organizacionales en el SEN.....	81
2.3.4. Resultados.....	82
<b><u>Reforma eléctrica del gobierno de López Obrador</u></b>	
2.3.5. Diagnóstico y objetivos .....	84
2.3.6. Instrumentos .....	87
2.3.7. Cambios organizacionales en el SEN.....	92
2.2.8. Resultados.....	93
<b>2.4. Conclusión</b> .....	<b>95</b>
<b>CAPÍTULO 3. ANÁLISIS DE LOS DISCURSOS PRESIDENCIALES</b> .....	<b>100</b>
<b>3.1. Introducción</b> .....	<b>100</b>
3.1.1. Material empírico .....	101
3.1.2. Marco analítico .....	103
<b>3.2. Mensajes a la ciudadanía</b> .....	<b>105</b>
3.2.1. EPN: Mensaje a la nación por la presentación de la reforma energética .....	106
3.2.2. AMLO: Mensaje al pueblo de México frente a parque eólico .....	112
<b>3.3. Presentación de acciones concretas</b> .....	<b>118</b>
3.3.1. EPN: Promulgación de la reforma energética .....	119
3.3.2. AMLO: Presentación del Programa Nacional de Electricidad.....	127
<b>3.4. Visita a infraestructuras</b> .....	<b>135</b>
3.4.1. EPN: Inauguración de la Central Eléctrica de Grupo Techint.....	136
3.4.2. AMLO: Visita al Complejo Termoeléctrico Gral. Manuel Álvarez Moreno .....	143
<b>3.5. Resultados y discusión</b> .....	<b>149</b>
3.5.1. Construcción de antagonismos entre “ellos” y “nosotros” .....	150

3.5.2. Navegación de legados simbólicos.....	152
3.5.3. Instancias de legitimación y deslegitimación de políticas.....	154
<b>3.6. Conclusión.....</b>	<b>156</b>
<b>CAPÍTULO 4. ANÁLISIS DE REDES DISCURSIVAS .....</b>	<b>158</b>
<b>4.1. Introducción.....</b>	<b>158</b>
4.1.1. El análisis de redes sociales.....	159
4.1.2. Las redes discursivas .....	159
4.1.3. Periodización del análisis .....	161
4.1.4. Justificación de las fuentes .....	161
4.1.5. Recopilación y codificación .....	163
4.1.6. Transformación de los datos y generación de las redes.....	165
<b>4.2. Resultados y discusión .....</b>	<b>167</b>
4.2.1. Redes de afiliación.....	168
4.2.2. Redes de congruencia entre actores.....	172
<b>4.3. Conclusión.....</b>	<b>177</b>
<b>CONCLUSION GENERAL .....</b>	<b>180</b>
Síntesis de los hallazgos por capítulo .....	180
Implicaciones y limitaciones .....	184
Oportunidades de investigación a futuro .....	186
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>189</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>204</b>
Anexo A. Transcripción de los discursos.....	204
Anexo B. Listado de notas periodísticas.....	232

# ÍNDICE DE CUADROS Y FIGURAS

## CAPÍTULO 1. LOS EFECTOS DE LA POLARIZACIÓN POLÍTICA SOBRE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

<i>Cuadro 1.</i> Características de los análisis de clúster y conflicto en la literatura comparada sobre polarización política .....	30
<i>Cuadro 2.</i> Marco analítico de los “tres juegos” para el análisis argumentativo de las políticas públicas.....	34
<i>Diagrama 1.</i> Propuesta de camino causal de los efectos de la polarización política sobre las políticas públicas .....	41
<i>Caja de texto 1.</i> Ejemplo ilustrativo del mecanismo causal .....	42
<i>Cuadro 3.</i> Dirección de la retroalimentación.....	50
<i>Cuadro 4.</i> Mecanismos de la retroalimentación .....	51

## CAPÍTULO 2. CONTEXTO HISTÓRICO DEL CONFLICTO Y COMPARACIÓN DE LAS REFORMAS ELÉCTRICAS

<i>Cuadro 5.</i> Variables de la investigación .....	61
<i>Cuadro 6.</i> Diseño de la comparación.....	62
<i>Cuadro 7.</i> Dimensiones de la comparación del contenido de las reformas .....	75
<i>Caja de texto 2.</i> Objetivos de la reforma de 2013.....	77
<i>Diagrama 2.</i> Diseño del Mercado Eléctrico Mayorista (MEM).....	79
<i>Diagrama 3.</i> Diseño de las subastas de largo plazo.....	81
<i>Cuadro 8.</i> Cambios en el SEN con la reforma de 2013, por etapa .....	81
<i>Cuadro 9.</i> Resultados de las subastas de largo plazo (2015-2017).....	83
<i>Caja de texto 3.</i> Objetivos del PRODESEN (2019-2033) .....	86
<i>Diagrama 4.</i> Línea del tiempo de los cambios en el entorno regulatorio (2019-2024).....	91
<i>Cuadro 10.</i> Cambios en el SEN a partir de 2018, por etapa .....	92

### CAPÍTULO 3. ANÁLISIS DE LOS DISCURSOS PRESIDENCIALES

<i>Cuadro 11.</i> Material empírico.....	102
<i>Cuadro 12.</i> Preguntas orientadoras para el análisis de las <i>estrategias polarizantes</i> en los discursos de policy .....	103
<i>Fotografía 1.</i> Peña Nieto se dirige a la nación desde la sala en donde Lázaro Cárdenas firmó la expropiación petrolera, 2013 .....	108
<i>Fotografía 2.</i> AMLO dirige un mensaje frente a parque eólico en Baja California acompañado de un poblador local, 2020 .....	114
<i>Fotografía 3.</i> Discurso de promulgación de la Reforma Energética, 2014 .....	120
<i>Fotografía 4.</i> Discurso de presentación del Programa Nacional de Electricidad, 2018 .....	129
<i>Fotografía 5.</i> EPN dirige un mensaje durante la inauguración de la central eléctrica de Grupo Techint, 2017.....	137
<i>Fotografía 6.</i> AMLO se dirige a trabajadores de la CFE durante su visita al complejo termoeléctrico “General Manuel Álvarez Moreno”, 2019 .....	144
<i>Figura 1.</i> Conceptos principales en los discursos de Peña Nieto .....	151
<i>Figura 2.</i> Conceptos principales en los discursos de López Obrador .....	153

### CAPÍTULO 4. ANÁLISIS DE REDES DISCURSIVAS

<i>Cuadro 13.</i> Periodización del análisis.....	161
<i>Diagrama 5.</i> Procedimiento de recopilación del material empírico .....	164
<i>Caja de texto 4.</i> Ejemplo del procedimiento de codificación .....	165
<i>Figura 3.</i> Ejemplo de una red de afiliación .....	166
<i>Figura 4.</i> Ejemplo de las redes de congruencia y conflicto.....	167
<i>Grafo 1.</i> Red de afiliación coaliciones <i>pro</i> y <i>anti-subastas</i> (2013-2016).....	169
<i>Grafo 2.</i> Red de afiliación coalición <i>pro-subastas</i> (2018-2022) .....	171
<i>Grafo 3.</i> Red de afiliación coalición <i>anti-subastas</i> (2018-2022).....	172
<i>Grafo 4.</i> Red de congruencia entre actores (2013-2016) .....	173
<i>Grafo 5.</i> Red de congruencia entre actores (2018-2022).....	175

## LISTADO DE ACRÓNIMOS

AMLO	Andrés Manuel López Obrador
CEL	Certificado de Energía Limpia
CENACE	Centro Nacional de Control de Energía
CFE	Comisión Federal de Electricidad
CNE	Comisión Nacional de Energía
COVID-19	Coronavirus Disease of 2019
CRE	Comisión Reguladora de Energía
DNA	Discourse Network Analyzer
DOF	Diario Oficial de la Nación
EPN	Enrique Peña Nieto
GEI	Gases de Efecto Invernadero
LIE	Ley de la Industria Eléctrica
LSPEE	Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica
LyFC	Luz y Fuerza del Centro
MEM	Mercado Eléctrico Mayorista
MORENA	Movimiento Regeneración Nacional
MW	Megavatio
MWh	Megavatio-hora
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PAN	Partido Acción Nacional
PANAL	Partido Nueva Alianza
PEMEX	Petróleos Mexicanos
PIE	Productor Independiente de Energía
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional

PRODESEN	Programa de Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional
PT	Partido del Trabajo
PVEM	Partido Verde Ecologista de México
QSNA	Qualitative Social Network Analysis
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
SEN	Sistema Eléctrico Nacional
SENER	Secretaría de Energía
SLP	Subasta de Largo Plazo
SME	Sindicato Mexicano de Electricistas
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores
STPRM	Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana
SUTERM	Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
T-MEC	Tratado México, Estados Unidos y Canadá

## INTRODUCCIÓN GENERAL

Muchos de los desafíos que enfrentan hoy en día nuestras sociedades —tan diversos como la acción climática, la gestión de las crisis epidemiológicas, la automatización del trabajo, las desigualdades o las transiciones energéticas— se presentan como dilemas sociales, en donde fuertes antagonismos refuerzan la lealtad dentro de los grupos e inhiben la cooperación entre ellos. En consecuencia, la toma de decisiones colectivas puede quedar paralizada o, en el mejor de los casos, restringida a respuestas de corto plazo.

Además de dificultades para la colaboración y formación de consensos, la polarización política también puede debilitar el apoyo a las instituciones existentes erosionando la confianza pública en ellas. En los últimos años discursos de deslegitimación se han utilizado para justificar la retirada de algunos países de las organizaciones internacionales encargadas de coordinar los esfuerzos globales para abordar estos problemas. Esto sugiere que la polarización no solo obstaculiza la acción positiva, sino que también puede socavar los esfuerzos existentes para resolverlos.

A pesar de la creciente atención que se presta a la polarización como un rasgo definitorio de la vida política contemporánea, tanto en el Sur como el Norte Global, gran parte de la literatura comparada se centra en sus implicaciones normativas para la democracia o la trata como causa principal de parálisis gubernamental. Esto ha provocado que la comprensión de sus efectos sobre la hechura de las políticas públicas sea menos clara, especialmente al descender al nivel de mecanismos explicativos. Por ejemplo, cuando se le atribuyen resultados concretos como la desconfianza en las instituciones, el debilitamiento de las capacidades de resolución de demandas o el desmantelamiento de estructuras de gobernanza. **¿Sobre qué mecanismo explicativo descansan estas hipótesis?**

El objetivo de esta investigación es establecer a la polarización política como un mecanismo explicativo del cambio en las políticas públicas. Mi argumento es que lejos de inmovilizar a los gobiernos la polarización les permite avanzar su agenda por encima de los “legados” (Pribble & Niedzwiecki, 2017) (Flamand et al., 2024) de las políticas existentes. En concreto, sostengo que la polarización opera como un doble proceso que incluye: (a) la cancelación abrupta de políticas públicas y (b) su reemplazo por alternativas cuya relevancia es construida simbólicamente y apuntalada discursivamente.

En cuanto al proceso de cancelación, la polarización erosiona los apoyos simbólicos (Béland et al., 2022) que arraigan y estabilizan a las políticas en el tiempo. Esto se lleva a cabo mediante estrategias de deslegitimación (Schedler, 2023) que desacreditan su estatus autoritativo (Bäckstrand & Söderbaum, 2018) (Patterson, 2023, p. 78). En cuanto al proceso de reemplazo, las estrategias proporcionan el sustrato que justifica, acompaña e intensifica los procesos que vuelven a las políticas relevantes para las personas, lo cual moldea su experiencia subjetiva y redefine la visión del futuro compartido hacia la que se dirigen los esfuerzos de cambio.

Acudir a la dimensión discursiva es especialmente relevante en procesos de polarización ya que esta se convierte en la “manifestación visible” (Eder, 2023, p. 519) del conflicto por las políticas públicas. Con este abordaje no ignoro las limitaciones inherentes al análisis centrado en el lenguaje, el cual tiende a privilegiar el papel de la cultura y la representación en detrimento de otros constituyentes de la realidad social, como los factores materiales, distributivos o incluso aquellos de carácter no cultural ni antropocéntrico (Manzocco, 2019) (Joyce & Bennett, 2010). En todo caso, si bien certeras, estas críticas apuntan hacia una débil interconexión de los niveles *micro*, *meso* y *macro* de análisis en la literatura (Witteck, 2025).

Aunque está por fuera del alcance de esta investigación conectar comprensivamente estos niveles, intento reconocer el lugar de la polarización en ellos. Así, cuando la literatura comparada señala que la polarización se expresa en la orientación de hostilidades hacia el “otro bando” en los debates políticos (Hacker & Pierson, 2019) mediante estrategias de deslegitimación, resignificación de adversarios y demonización de oponentes (Schedler, 2023), el discurso cobra relevancia como pieza clave de la socialización política a nivel micro-conductual. Es precisamente en el nivel de la producción y comunicación de significados en donde tienen lugar procesos cognitivos y afectivos como la formación de actitudes, el pensamiento categorial y la internalización de normas y mensajes (Moscovici, 1985).

Desde esta perspectiva, la producción de significado a nivel individual (*micro*) moldea el entramado de relaciones sociales (*meso*) que se retroalimenta a las estructuras de gobernanza (*macro*). De acuerdo con Wittek (2025) las teorías informativas de resiliencia social cumplen tres criterios fundamentales para ser útiles en el análisis global. Primero, captan las interdependencias globales y el cambio institucional; es decir, que ningún grupo social está aislado y las dinámicas globales afectan directamente a las comunidades locales. Segundo, reconocen la “fragilidad” de las condiciones colectivas e individuales; esto es, que explican no solo cómo se producen resultados concretos, sino cómo y por qué pueden deteriorarse. Tercero, explican los mecanismos sociales que vinculan procesos colectivos e individuales entre sí; o sea, que ayudan a modelar cómo las acciones individuales (motivadas por intereses, incentivos, convenciones, emociones) interactúan con estructuras colectivas (redes, organizaciones, instituciones).

Inspirado en esta dirección tomo a los *discursos de policy* como punto de partida para el estudio empírico de la polarización ya que estos proporcionan los marcos interpretativos que impulsan la formación grupal a través de marcadores identitarios (Yanow, 2000, pp. 10-13). Dichos

marcos cohesionan a los promoventes y los diferencian de los opositores, frente a quienes se establece una diferencia explícita en cuanto a su calidad de *hacedor y/o beneficiario legítimo* de las políticas públicas. El fenómeno “*nosotros contra ellos*”, típico de la polarización, se refiere propiamente a la formación de “comunidades imaginadas cuyos antagonismos son construcciones simbólicas” (Schedler, 2023, p. 344). Este enfoque abre el camino a una explicación sobre la forma en que la polarización fomenta el cambio en las políticas públicas: actúa sobre la percepción de los efectos distributivos generados por las instituciones. Dicha percepción incluye tanto al mantenimiento y expansión de las estructuras de gobernanza existentes (por ejemplo a partir de evaluaciones públicas a su diseño e impactos), como a los grupos habilitados para ejercer y beneficiarse de las políticas públicas.

Para proporcionar evidencia empírica del mecanismo causal presento una comparación de dos casos que abarcan el proceso político de adopción (2014) y cancelación (2019) de un instrumento de política energética en México: las Subastas Eléctricas de Largo Plazo. La disputa alrededor de este instrumento ofrece una oportunidad teóricamente relevante para estudiar el proceso de la polarización ya que a través suyo se amplió la participación de la iniciativa privada en un sector históricamente ligado a “procesos de nacionalización dotados de un alto valor simbólico” (Rousseau, 2020, p. 855). Se trata de una arena en donde el peso de legados históricos influye de manera decisiva en la configuración del conflicto político y restringe el diseño e implementación sostenida de nuevas políticas. Por sus características, las cuales discutiré a detalle, considero que se trata de un caso crucial<sup>1</sup> de los efectos de la polarización política sobre las políticas públicas. De allí que la pregunta e hipótesis de investigación sean las siguientes:

---

<sup>1</sup> El éxito o fracaso al probar una hipótesis en este tipo de casos ofrece evidencia decisiva a favor o en contra de una teoría “porque si es verdad en este caso en particular, es probable que sea verdad en todos los demás casos de esa categoría. Si funciona aquí, funcionará en cualquier lugar, y si no funciona aquí, no funcionará en ningún lugar” (Patton, 2014, pp. 415-416).

- **P: ¿Qué condiciones simbólicas facilitaron la adopción de las subastas eléctricas de largo plazo durante el gobierno de Enrique Peña Nieto y qué condiciones su cancelación durante el gobierno de Andrés Manuel López Obrador?**
  - **H: Si existe un *entorno político* menos polarizado y se despliega *una estrategia discursiva* colaborativa se favorece la adopción de un instrumento liberalizante, mientras que si existe un *entorno político* más polarizado y se emplea una *estrategia discursiva* de deslegitimación de oponentes se favorece su cancelación y reemplazo.**

Para abordarlas empleo un enfoque cualitativo mixto que incluye análisis del discurso y análisis de redes discursivas. Por un lado, el análisis del discurso es especialmente adecuado para estudiar la dimensión relacional de la polarización ya que busca comprender “cómo las personas dan sentido al mundo social que las rodea, incluyendo cómo construyen, diseminan, resisten y negocian significados sobre el mundo político” (Islas Weinstein, 2024, p. 410). Tras aplicarlo a seis discursos presidenciales con un marco analítico de adaptación propia, los comparo en tres dimensiones: (1) construcción de antagonismos entre “ellos” y “nosotros”; (2) navegación de “legados simbólicos” y; (3) instancias de deslegitimación y legitimación de políticas. Con ello abordo la proposición conceptual de la tesis: “*la polarización es una estrategia para influir en las percepciones públicas a través de discursos que construyen simbólicamente la homogeneidad intragrupal, heterogeneidad intergrupala y distancia intergrupala*”.

Por otro lado, el análisis de redes discursivas fusiona el análisis de contenido cualitativo con las herramientas del análisis de redes sociales para estudiar la distribución espacial de “entidades concretas”. Dichas entidades, “ya sean personas, grupos, organizaciones o incluso Estados-nacionales”, constituyen *la red*, definida como “una estructura compuesta por un conjunto

de entidades, algunos de cuyos miembros están conectados por un conjunto de una o más relaciones” (Knoke & Yang, 2020, p. 12). Para llevar a cabo este ejercicio recopilé 108 notas periodísticas provenientes de dos medios de comunicación nacionales de amplia difusión. De ellas extraje y codifiqué sistemáticamente 324 declaraciones de actores políticos que participaron en el debate público alrededor de la adopción (2012-2016) y cancelación (2018-2022) del instrumento.

Las redes ayudan a mapear a los participantes de la arena, su posición y vínculos en el entramado de relaciones sociales, su agrupación en clústeres de preferencias y la evolución temporal. Puesto que los actores contribuyen a la deliberación pública “encuadrando” las políticas, el análisis de redes discursivas indaga cómo estos se organizan en el nivel simbólico, lo cual complementa el estudio de las relaciones de coordinación que resultan en nuevas políticas (Leifeld, 2020).

Los hallazgos muestran que la polarización no fue impulsada únicamente por actores prominentes (líderes, funcionarios, etc.), sino que en ella participaron una multitud de organizaciones que se coordinaron para reconfigurar el campo simbólico y promover cambios en la política pública. Por una parte, a nivel de la *producción individual de significados*, el cambio en el discurso presidencial confirma que la adopción de las subastas fue impulsada bajo un encuadre colaborativo, mientras que su cancelación ocurrió bajo un encuadre de deslegitimación de opositores. Por otra parte, a nivel de la *estructura relacional*, los resultados indican un incremento en la agrupación bimodal de actores y preferencias —aunque en clústeres asimétricos— durante la cancelación del instrumento. En lo sucesivo abordo los matices y discuto las implicaciones que esto tiene para la hechura de políticas públicas en contextos de alta polarización.

# CAPÍTULO 1. LOS EFECTOS DE LA POLARIZACIÓN POLÍTICA

## SOBRE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

### 1.1. Introducción: premisas teóricas

Recientemente el estudio de la polarización política ha adquirido relevancia en el subcampo de la política comparada debido a su relación con los procesos contemporáneos de reversión democrática (*democratic backsliding*) en el mundo. En la literatura este concepto se asocia a otros como “conflicto” o “antagonismo” para denotar contención entre dos campos a nivel nacional<sup>2</sup>, lo cual también evoca la noción de conflicto simétrico o bipolar. En condiciones de polarización política las múltiples diferencias existentes en una sociedad se realinean a lo largo de una única dimensión y las personas conciben, cada vez más, a la política en términos de un maniqueo “*nosotros contra ellos*” (McCoy & Somer, 2019, pp. 234-235) (Carothers & O'Donohue, 2019, pp. 7-8). De este modo, la polarización se concibe como un tipo de conflicto en el que las unidades en disputa son equiparables en términos de su poder —real o percibido— y, por ende, en la amenaza existencial que cada una representa para los intereses de la coalición contraria.

En la última década se ha alcanzado un consenso sobre que la polarización política tiene efectos perjudiciales para la democracia (Bermeo, 2016) (McCoy et al., 2018) (Haggard & Kaufman, 2021). Sin embargo, la dirección de esta flecha causal a menudo se invierte, de modo que se estudia por igual como la causa y consecuencia de los problemas de la democracia. Se considera entonces que las deficiencias democráticas generan conflictos polarizados, los cuales a su vez paralizan y debilitan a las instituciones democráticas (McCoy et al., 2018). Estos procesos

---

<sup>2</sup> La escala nacional es una de sus características distintivas. La polarización política hace referencia a “conflictos entre las fuerzas políticas dentro de una nación, lo cual excluye a los conflictos en las relaciones internacionales, mas no a los enfrentamientos domésticos sobre asuntos internacionales” (Schedler, 2023, p. 341).

recursivos, reconoce la literatura, pueden socavar la capacidad de las instituciones para canalizar, procesar y gestionar los conflictos políticos y dar resolución a las demandas sociales (Sarsfield et al., 2024). **¿Cuáles son los efectos de la polarización política sobre la hechura de las políticas públicas?**

En los estudios sobre el gobierno el conflicto político no constituye una preocupación reciente. De hecho, una de las lecciones centrales del análisis de políticas públicas es la importancia de gestionar con éxito la arena política para lograr los objetivos de las políticas (Jesuit & Williams, 2018). En este sentido, la preocupación tradicional de las teorías del gobierno dividido y de la parálisis gubernamental (*gridlock*) —especialmente en la ciencia política norteamericana— señalaría que la polarización presenta retos adicionales para la hechura de las políticas públicas porque la persistencia de disputas políticas y la intransigencia de las coaliciones opositoras obstaculizan el compromiso y los acuerdos, insumos vitales para diseñar e implementar políticas democráticas, estables y exitosas en el tiempo.

Pero a diferencia de países altamente institucionalizados como Estados Unidos, en donde los campos rivales se estructuran bajo un sistema bipartidista de larga data, en otras latitudes han surgido igualmente antagonismos políticos fuertes entre grupos cuyas capacidades de movilización y recursos organizativos son estructuralmente asimétricos. Por ejemplo, de acuerdo con Schedler (2023), Brasil y México durante los gobiernos de Jair Bolsonaro y Andrés Manuel López Obrador fueron casos en donde un líder personalista y su grupo político entraron en confrontación con un campo antagónico fragmentado, compuesto por diversas organizaciones, grupos e individuos.

Estas asimetrías de poder “reales” no han impedido la formación de los campos antagónicos “*nosotros contra ellos*” típicos de la polarización, en virtud de los cuales las personas conciben las visiones del bloque contrario como “profundamente inaceptables y amenazantes”

(Somer & McCoy, 2019). Tampoco el grado de institucionalización del Estado, la tradición pluralista o la fortaleza del federalismo parecen detener el avance de la polarización en países del Norte Global, toda vez que los sistemas de pesos y contrapesos que tradicionalmente exigen acomodar múltiples intereses no han evitado el ascenso de movimientos políticos que conquistan una agenda unilateral de desmantelamiento de políticas e instituciones previamente establecidas (Pierson & Schickler, 2020).

Todo esto ha hecho que la polarización se reconozca como un tipo de conflicto no violento —aunque sería argumentable que en algunas instancias podría ser su paso previo— que va más allá de las diferencias “sanas” propias de la democracia. Ciertamente, la polarización política tiene unos “efectos perniciosos” (McCoy & Rahman, 2016) por los cuales las personas pierden la confianza en la legitimidad de las instituciones, lo cual trae consigo desacuerdos sobre la interpretación de principios fundamentales para la resolución de los problemas sociales. Las divisiones que a menudo caracterizan a los sistemas políticos polarizados no se relacionan únicamente con ideologías, preferencias o intereses, sino que reflejan fuertes diferencias incluso sobre “hechos materiales básicos que deberían estar más allá de toda duda siempre que estén respaldados por *evidencia material*, como la comisión de una transacción corrupta o si el calentamiento global está ocurriendo” (Somer & McCoy, 2019, p. 11).

El punto al que quiero traer la atención con todo esto es el siguiente. Estudios recientes sugieren que la polarización política puede erosionar las bases de apoyo de los arreglos políticos e institucionales existentes (Hacker & Pierson, 2019) (Patterson, 2023). Asimismo, el surgimiento de fenómenos adyacentes como el populismo han revelado el papel de los símbolos, las comunicaciones y las relaciones emotivas sobre las percepciones que las personas tienen de sus líderes y gobiernos (Hawkins & Rovira Kaltwasser, 2017) (Meléndez & Rovira Kaltwasser, 2019).

Aunado a ello, se ha argumentado que los desacuerdos que alimentan la polarización se relacionan con la percepción pública de la realidad y las prácticas epistémicas de producción de conocimiento (Adler & Drieschova, 2021). En consecuencia, es lógico suponer que lo que está en juego, al menos en parte, es la efectividad con la que se pueden diseñar e implementar políticas públicas duraderas, basadas en evidencia científica y datos comprobables.

Tal suposición goza de validez solo dentro de un contexto analítico específico. Así, en la medida en que el estudio de la polarización se ocupa de las prácticas de producción de significado y la formación de comunidades de promoventes y beneficiarios, las hipótesis se aproximan con mayor fuerza al dominio de los elementos socialmente construidos, los cuales forman parte inherente de la definición de los problemas públicos y la formulación de soluciones acorde. Estos factores se entrelazan con los “hechos” materiales, los cuales determinan las condiciones de éxito de cualquier definición socialmente construida. Ni la narrativa más orwelliana es capaz de cancelar las transformaciones en la física atmosférica que hacen del cambio climático una crisis existencial para numerosos ecosistemas, ni tampoco el discurso político más afilado podría ocultar el impacto de una pandemia en la salud de millones de personas (Hale, 2025, p. 7). Pero entonces, cuando los líderes políticos promueven visiones e interpretaciones que antagonizan y desacreditan al “orden” establecido, y estas reciben el apoyo incondicional de comunidades fieles, **¿bajo qué condiciones las estrategias polarizantes de movilización son efectivas, por ejemplo, para justificar cambios en arenas de política pública con *legados* observables?**<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> El concepto de “*policy legacies*” tiene su origen en el institucionalismo histórico y presta atención a cómo las políticas implementadas moldean “la distribución de los recursos políticos (incluyendo la información) y brindan la materia prima a partir de la cual los promotores del cambio intentan generar nuevas políticas exitosas” (Pierson, 1994, p. 50). Los legados se pueden atribuir tanto a elementos específicos del diseño de una política, como a sus resultados e impactos.

Considero que la respuesta a esta interrogante presenta un mecanismo capaz de vincular los fenómenos de polarización contemporáneos con el cambio en las políticas e instituciones previamente establecidas. Esto es especialmente relevante de cara a la gran velocidad con la que está cambiando la gobernanza internacional, en donde viejas formas de hacer las cosas se enfrentan a nuevas alternativas, las cuales se presentan como opuestas en sus premisas teóricas, componentes de diseño y, especialmente, en sus comunidades de promoventes y/o beneficiarios “legítimos”.

En lo sucesivo me referiré a la polarización política como un fenómeno de *retroalimentación negativa de tipo interpretativo*, que opera desde la *producción discursiva a nivel relacional* creando presiones políticas que permiten terminar y reemplazar políticas públicas. A partir de esta definición planteo que la polarización política no inmoviliza a los gobiernos, sino que puede facilitar el avance de la agenda de la coalición gobernante por encima de los “legados” (Pribble & Niedzwiecki, 2017) de las políticas existentes. Cuando uno de los “bandos” de la polarización asume el gobierno, su discurso le proporciona una justificación contextualmente aceptable y socialmente relevante para dismantelar políticas existentes. Puesto que este mecanismo causal supone que las dinámicas de polarización a nivel relacional tienen efectos institucionales concretos, a continuación discutiré el contenido de cada uno de estos niveles y el sustento teórico que acompaña esta aseveración.

El resto del capítulo está organizado del siguiente modo. El *apartado 1.2* contiene una revisión de la literatura que en la última década se ha referido a la definición, medición y estudio conjunto de la polarización con otros fenómenos o procesos en donde se le atribuye alguna relación causal. Me concentro especialmente en los trabajos que se ocupan de su integración conceptual, dimensiones analíticas y en los enfoques metodológicos comúnmente empleados para su estudio empírico. En el *apartado 1.3* me aproximo al campo de las políticas públicas precisando la forma

en que se ejerce la polarización, los entornos que le son propicios y la manera en que se moviliza dentro del proceso de las políticas. Esto deriva en una propuesta de camino causal (*diagrama 1*). En el *apartado 1.4* me detengo en los mecanismos explicativos de la teoría de *policy feedback*. Por último, el *apartado 1.5* es la antesala de la sección empírica de la tesis y establece las premisas teóricas del enfoque argumentativo de polarización política.

## **1.2. Disputas conceptuales y metodológicas: una revisión de la literatura comparada sobre polarización política**

Si partimos de una caracterización elemental, por “polarización política” es posible entender la articulación de grupos políticos en campos antagónicos. Las características y el contenido de dichos campos, sin embargo, es un asunto ampliamente disputado en la ciencia política. Por esta razón es posible encontrar en la literatura múltiples definiciones en competencia, que van desde concepciones de polarización como un fenómeno ideológico y/o afectivo, hasta subtipos de polarización “beneficiosa” o “perniciosa”, “real” o “percibida”, aplicados al análisis de fenómenos a nivel *micro*, *meso* y *macro*.

Evidencia de la gran variedad de fenómenos y procesos con los que se le asocia, o sobre los que se le atribuye algún efecto, es la abundante producción académica al respecto. Por ejemplo, la literatura aborda a la polarización política por su relación con: el *comportamiento individual* (Enders & Armaly, 2019) (Jost et al., 2022), la *identidad partidista* (West & Iyengar, 2022) (Samuels et al., 2024), la *convivialidad* (Kessler et al., 2023), la *opinión pública* (Druckman et al., 2013) (Chen et al., 2021), las *organizaciones públicas* (Williams & Wyse, 2018) y *privadas* (Weber et al., 2023) (Kempf & Tsoutsoura, 2024), el *gobierno* (Lee, 2015) (Jesuit & Williams, 2018), la *democracia* (McCoy et al., 2018), la *sociedad* (Berrocal-Gonzalo et al., 2023) y un largo etcétera.

Aunado a problemas para establecer un núcleo semántico consistente, las investigaciones sobre polarización política presentan diferencias muy claras en cuanto a su orientación metodológica. Estudios cuantitativos que analizan la distribución de atributos individuales y sus patrones se encuentran desconectados de aquellos de orden cualitativo, enfocados en la definición de los asuntos colectivos y las dinámicas de contención en la esfera pública (Schedler, 2023, p. 237). Esta variedad de definiciones y metodologías le exige al analista establecer con claridad su abordaje para delimitar los alcances de la investigación y los vínculos que guarda con procesos análogos estudiados por otras disciplinas.

En la actualidad, la polarización política se estudia por sus repercusiones a escala global (como la reversión democrática y la crisis del orden liberal internacional), a escala nacional y subnacional (en cuanto a problemas en la formación de coaliciones legislativas o desafíos en la coordinación intergubernamental) e incluso a nivel de relaciones interpersonales, en donde el diálogo con la psicología social, las ciencias de la comunicación y la pedagogía resulta fructífero para comprender los micro-fundamentos del comportamiento social (Levin & Weber, 2024) (Cole et al., 2025).

En lo que respecta a un análisis politológico, es conveniente empezar estableciendo las diferencias entre los enfoques analíticos más empleados en política comparada. Este ejercicio permitirá conocer el estado del conocimiento en nuestra disciplina y distinguir con claridad las herramientas más apropiadas para el estudio de la polarización en sus facetas múltiples. En el fondo, la presente discusión teórica abraza el supuesto de que el sobrado empleo de la polarización política como recurso analítico y explicativo es menos un reflejo del aforismo “*si explica todo no explica nada*” y más un indicador de su transversalidad.

En cuanto a la hechura de las políticas públicas, esta investigación es un esfuerzo por dilucidar un mecanismo capaz de conectar a la polarización contemporánea con la estabilidad y el cambio en las políticas e instituciones existentes. Considero que la *comprensión de estos mecanismos* es un buen punto de partida para colaborar con otras disciplinas, pues establece las condiciones esenciales para *diseñar soluciones resilientes* a problemas atravesados por fuertes antagonismos políticos y sociales. Puesto que lo primero es el aporte sustantivo de esta tesis y lo segundo un compromiso académico futuro, a continuación presento un panorama de los debates actuales en torno a la polarización dentro de la ciencia política y sitúo en ellos el argumento de este trabajo.

### **1.2.1. Las dimensiones de la polarización**

En su estudio seminal sobre actitudes políticas en Estados Unidos, DiMaggio, Evans y Bryson argumentaron que la polarización política “reside en la extremidad y distancia entre opiniones y no en su contenido sustantivo”. Para estos autores la polarización “no es la incivildad ruidosa en el intercambio político [ya que], aunque ambas cosas puedan o no estar asociadas empíricamente, la polarización se refiere al grado del desacuerdo y no a los modos en que este se expresa” (DiMaggio et al., 1996, pp. 692-693).

Este tratamiento “instrumental”<sup>4</sup> del concepto de polarización política se volvió muy influyente en la ciencia política norteamericana y sentó las bases de un prolífico cuerpo de literatura dedicado a la medición precisa del fenómeno en diferentes contextos y con variadas temáticas. Un ejemplo común de este abordaje en las ciencias sociales es el uso de escalas de Likert para medir el grado de acuerdo con las afirmaciones de una encuesta. A partir de los datos

---

<sup>4</sup> Hago uso aquí de la noción de “instrumentalidad” en el contexto de los debates clásicos sobre la racionalidad instrumental en la sociología del conocimiento. Véase: Max Weber. “El sentido de la «neutralidad valorativa» de las ciencias sociológicas y económicas”. *Ensayos sobre metodología sociológica*. Buenos Aires: Amorrortu (1970).

recabados se analizan la distribución de propiedades y sus patrones, en donde dichas propiedades se denominan indistintamente como “opiniones”, “actitudes”, “creencias”, “puntos de vista” o “ideas” y se pueden representar con un histograma del número de individuos que sostienen un valor actitudinal a lo largo de un espectro de valores (Bramson et al., 2016, pp. 80-83).

Desde este enfoque la polarización es extraída de su contenido axiológico y estudiada como una función de medidas espaciales de *dispersión y agrupación bimodal* de atributos individuales. Estos hallazgos han contribuido a la teorización sobre polarización política con la bien establecida hipótesis de que un sistema social está polarizado “en la medida en que las personas con diferentes posturas sobre un tema se agrupan en campos separados, con escasa ocupación de posiciones intermedias entre las dos posturas modales” (DiMaggio et al., 1996, p. 694). Dichos campos se entienden mejor como “clústeres de atributos”, en donde “una población de individuos puede agruparse según un vector de características y cada clúster es muy similar en términos de los atributos de sus miembros, pero diferentes clústeres tienen miembros con atributos muy diferentes” (Esteban & Ray, 1994, p. 819).

En contrapartida, existen trabajos que conceptualizan a la polarización como un tipo de conflicto político que va más allá de los desacuerdos inherentes al funcionamiento de la democracia. En la actualidad, este otro cuerpo de literatura asocia a la polarización política con el estudio comparado de los procesos de *reversión democrática y autocratización* en el mundo. Especialmente desde la primera presidencia de Donald Trump en Estados Unidos, un creciente número de trabajos teóricos y empíricos se ha interesado en el desmantelamiento de las instituciones de la *democracia liberal* a manos de líderes que, paradójicamente, fueron investidos democráticamente (Levitsky & Ziblatt, 2018) (Carothers & O'Donohue, 2019) (Dagnes, 2019) (Haggard & Kaufman, 2021). A nivel internacional, por dichas instituciones se toman al

multilateralismo y los regímenes de gobernanza global, mientras que a nivel nacional se estudian los controles judiciales, la autonomía constitucional, los derechos minoritarios, los frenos y contrapesos, la participación de la sociedad civil y los medios de comunicación independientes.

En este otro sentido, el concepto de polarización política se contrapone a los procesos típicos de oposición democrática ya que implica “la presencia de valores antagónicos y mutuamente excluyentes, por los cuales cada uno de los actores en conflicto reclama una hegemonía política y cultural absoluta sobre el conjunto de la sociedad” (Loaeza, 2016, pp. 43-44). Se considera, en consecuencia, que los conflictos polarizantes erosionan la resolución democrática de los problemas sociales pues se sustraen de la lógica de “un sistema de transacciones, mutuas compensaciones y distribución de posiciones entre los grupos involucrados” (Loaeza, 2016, pp. 43-44).

Ambos enfoques presentan formas distintas de mirar a la polarización y de estudiarla empíricamente. Puesto que son complementarios, enseguida discutiré con mayor detalle sus características con la finalidad de especificar los componentes relacionales y estructurales de la polarización política que, de acuerdo con mi argumento, hacen posible el *cambio abrupto* en las políticas públicas.

### **1.2.2. Análisis de clúster y de conflicto**

En la literatura comparada sobre polarización política es posible distinguir dos enfoques analíticos principales: *análisis de clúster* y *análisis de conflicto* (Schedler, 2023). El primero examina la distribución bimodal de atributos individuales y el segundo hace referencia a las disputas sobre la definición y decisión de los asuntos colectivos. Reconocer a la polarización política como un tipo de conflicto que trasciende las fronteras de la competencia convencional entre opositores

democráticos tiene una ventaja analítica: hace posible encontrar los mecanismos que activan el paso de un estado de “polarización latente” a la “manifestación de conflicto público”. Lo desarrollo enseguida.

En lo relativo al enfoque analítico de conglomerados, este se caracteriza por centrarse en la distribución de atributos a lo largo de tres dimensiones: *homogeneidad intragrupal*, *heterogeneidad intergrupala* y *distancia intergrupala*. Esta perspectiva se volvió dominante en la ciencia política, particularmente al examinar la estructura de las actitudes políticas entre las élites o los ciudadanos. Metodológicamente, un análisis de clúster típico tiene por objeto de estudio la separación de dos, convencionalmente opuestos, grupos de opinión.<sup>5</sup> Para calificar como polarizados dichos grupos deben encontrarse bien cohesionados en sus contenidos y/o en las características de sus miembros (criterio de homogeneidad interna), fuertemente diferenciados de otras identidades disímiles (criterio de heterogeneidad externa) y espacialmente separados uno de otro (criterio de distancia intergrupala).

Al observar el agrupamiento estricto en torno a creencias, valores o preferencias, los análisis de clúster rinden cuenta de cómo el incremento de la cohesión entre miembros de un mismo grupo puede definir el patrón de sus interacciones sociales, lo cual constituye un predictor de tensiones entre grupos diferentes. Desde este enfoque los estudios se concentran en el análisis de las distribuciones de atributos individuales y sus patrones, tales como la ideología o las preferencias de política pública. Aquí se sitúan, por ejemplo, los estudios de identidad partidista o los de ordenamiento ideológico (*sorting*) que prestan atención a la segmentación de votantes y su aversión a determinados *issues*, como los asuntos económico-distributivos o culturales-morales.

---

<sup>5</sup> Véase, por ejemplo, Judge et al. (2023), Kessler et al. (2023) y Berkebile-Weinberg et al. (2024).

Ahora bien, aunque los patrones de actitudes individuales son un elemento clave de la estructura de los conflictos grupales —ya que revelan información importante sobre las bases objetivas de la heterogeneidad social— estos solo constituyen las “bases latentes del conflicto que puede (o no) traducirse en conflicto manifiesto” (Schedler, 2023, p. 340). Por ello, aunque para estudiar la presencia y evolución de la polarización es posible mapear las diferencias programáticas entre partidos, los desacuerdos ideológicos entre ciudadanos o la divergencia en las posturas de las élites, es preciso reconocer que todos estos elementos son también ingredientes fundamentales de la competencia democrática. De hecho, en una democracia saludable estos desacuerdos no solo serían inevitables, sino deseables.

La mera agrupación bimodal de atributos individuales no es entonces *condición suficiente* para explicar los fenómenos de polarización política ya que la distribución espacial de agregados estructurales no se ocupa de la forma en que dichas diferencias se traducen en conflictos que ponen en riesgo la persistencia de las instituciones. “Para entender la dinámica de los conflictos polarizantes en la esfera pública es necesario comprender su resonancia entre los ciudadanos y su potencial demanda por más o menos de ellos” (Schedler, 2023, p. 340). Dicho de otro modo: mientras los análisis de clúster proporcionan una base objetiva para entender la configuración espacial de los grupos —pues rinden cuenta de las diferencias latentes entre ellos— el análisis de conflicto se centra en la interacción entre los grupos y en cómo esas diferencias estructurales latentes (descritas por los análisis de clúster) se activan en la esfera pública a través de disputas y antagonismos manifiestos sobre la definición y decisión de los asuntos colectivos.

<b>Cuadro 1. Características de los análisis de clúster y conflicto en la literatura comparada sobre polarización política</b>		
	<b>Polarización a nivel estructural (análisis de clúster)</b>	<b>Polarización a nivel relacional (análisis de conflicto)</b>
<b>Se observa como:</b>	Distribución espacial de atributos individuales.	Dinámicas de contención en la esfera pública.
<b>Sus dimensiones analíticas son:</b>	Homogeneidad intragrupal, heterogeneidad intergrupala y distancia intergrupala.	Disputas públicas sobre la definición y decisión de los asuntos colectivos; resignificación de adversarios y demonización de opositores.
<b>Enfoque metodológico</b>	Medición y análisis de la distribución de patrones individuales para estudiar estructuras objetivas de heterogeneidad societal.	Comprensión y explicación del significado que tienen los conflictos en las relaciones entre élites y entre ciudadanos.
	<b>Polarización como agrupación bimodal de valores</b>	<b>Polarización como conflicto político</b>

Cuadro 1. Características de los análisis de clúster y de conflicto en la literatura comparada sobre polarización política. FUENTE: Elaboración propia a partir de (Schedler, 2023).

Como un tipo de conflicto que trasciende los límites de la competencia democrática, la polarización política se expresa entre sus participantes como una “propensión a ver al grupo opuesto como esencialmente homogéneo y a tratar a sus miembros de acuerdo con alguna noción estereotípica” (McCoy & Rahman, 2016, p. 8). En la práctica esto implica que cada grupo cuestiona la legitimidad del otro y que encuentra al grupo contrario como una amenaza existencial. Este es el punto de partida que erosiona la confianza en las instituciones democráticas y les hace perder su capacidad de procesar conflictos políticos y responder a las demandas sociales.

Al distinguir ambos enfoques se admite una diferencia de orden cualitativo entre ellos, relacionada con el disenso y la resolución del conflicto en los sistemas democráticos. A diferencia de otras formas posibles de dirimir las diferencias, en los conflictos democráticos “no se ve en el

oponente un enemigo a destruir, sino un adversario de legítima existencia al que se debe tolerar” (Mouffe, 1999, p. 16). Visto así, las pugnas ideológicas, las diferencias programáticas entre partidos políticos o las actitudes de antipatía entre miembros de diferentes grupos sociales son todos elementos inherentes a la competencia democrática. Lo son, no obstante, en tanto permanezcan dentro de los límites de la tolerancia democrática (Schedler, 2023, p. 352). La polarización política, muy por otro lado, es un tipo de conflicto en el que las partes cuestionan la legitimidad del “otro” y lo consideran un enemigo que debe ser vencido a toda costa (McCoy et al., 2018) (Sarsfield et al., 2024).

Los actores polarizantes “rompen las normas democráticas de reconocimiento mutuo mediante prácticas como la resignificación de los adversarios políticos, el abandono de los valores democráticos del pluralismo político, el involucramiento en prácticas de deslegitimación o la demonización de los opositores” (Schedler, 2023, p. 352). Debido a que “la democracia solo puede procesar el conflicto cuando los grupos rivales reconocen al “otro” como un interlocutor legítimo de los intereses y preferencias sociales” (Sarsfield et al., 2024, p. 8), este aspecto es el que erosiona la adherencia a los procedimientos democráticos y corroe la confianza en las instituciones.

### **1.3. Prácticas polarizantes y entornos polarizantes**

Aunque en política comparada los análisis de clúster y de conflicto son útiles para comprender las características y la dinámica de la polarización, su aplicación al análisis de las políticas públicas se ve limitada por la falta de especificación de sus componentes relacionales y estructurales. En este apartado contribuyo a disminuir esta brecha y establezco las bases teóricas de un enfoque argumentativo de polarización política.

Hasta ahora he dicho que la distinción entre análisis de clúster y análisis de conflicto permite comprender que las diferencias programáticas, los desacuerdos ideológicos o la animosidad entre ciudadanos o élites se convierten en conflictos polarizantes solo cuando el disenso y la oposición no suceden dentro de unos márgenes mínimos de resolución de conflictos. Pero **¿qué tipo de “márgenes” es necesario sobrepasar para que los desacuerdos se conviertan en presiones capaces de dismantelar políticas? y ¿qué aspectos de dichos márgenes motivan la acción?**

Contestar estas preguntas permitirá precisar el contenido del proceso relacional y estructural de la polarización política que explica el cambio en las políticas públicas. Con esa finalidad en esta sección realizo tres procedimientos teórico-analíticos. Primero, sostengo que para estudiar empíricamente la polarización política conviene referirse a los encuadres semánticos<sup>6</sup> que utilizan los actores y su presencia a lo largo del tiempo. A partir de ello desarrollo los conceptos de “*encuadre discursivo polarizante*” y “*encuadre discursivo colaborativo*” e incorporo su uso en la literatura más general del análisis argumentativo de políticas públicas. En segundo lugar, para establecer los aspectos del “entorno político” que motivan a los actores a movilizarse para dismantelar políticas, caracterizo sus *efectos distributivos* como la “base material” de los conflictos polarizantes. Esto último coloca al estudio de la polarización en el horizonte de la economía política, pues dirige la atención al conflicto sobre la distribución asimétrica de recursos generada por las políticas nuevas y existentes. Finalmente, discuto la manera en que la polarización “se moviliza” en el proceso de las políticas públicas.

---

<sup>6</sup> Los encuadres semánticos o *frames* son conjuntos de ideas, creencias, preferencias o interpretaciones que elevan ciertos atributos de un asunto y suspenden o disminuyen la importancia de otros (Goffman, 1974) (Rein & Schön, 1993).

### 1.3.1. El “ejercicio de la polarización”: encuadres y encuadres polarizantes

El análisis argumentativo del discurso permite contestar algunas de las interrogantes fundamentales del proceso político de las políticas públicas, por ejemplo: ¿quién es responsable? ¿qué se puede hacer? ¿qué se debe hacer? y para lograrlo propone analizar el significado de los discursos a la luz del contexto argumentativo en el que se elaboran. Esto quiere decir que el análisis se ocupa no solo de las palabras usadas o las imágenes que los participantes evocan al momento de la enunciación discursiva, sino también de “las posiciones que son criticadas, en contra de las cuales se monta una justificación” (Hajer, 1993, p. 45).

Para explicar el significado que tienen los encuadres, los argumentos y los debates políticos en el proceso de las políticas públicas es necesario prestar atención a los actores involucrados, el lenguaje que emplean, las prácticas políticas que llevan a cabo y los problemas sociales a los que hacen referencia. En lo que respecta al análisis de la polarización, esto permite indagar la *esfera* de relaciones políticas (*politics*) en donde se discute la hechura de las políticas públicas (*policy*). Esto se puede llevar a cabo mediante un procedimiento de análisis argumentativo que sigue la trayectoria de las políticas públicas a través de “tres juegos empíricamente observables” (Duranova et al., 2016) (*cuadro 2*).

<b>Cuadro 2. Marco analítico de los “tres juegos” para el análisis argumentativo de las políticas públicas</b>		
<b>Juego</b>	<b>Descripción</b>	<b>Procedimiento</b>
<b>Juego del lenguaje</b>	Los actores dan significado a las políticas ofreciendo soluciones mediante la argumentación.	1) Ubicar las definiciones en competencia, las formas en que los actores exponen las consecuencias de los problemas y los grupos que se <i>deben</i> beneficiar. <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los actores crean asociaciones entre causas y soluciones que no son necesariamente lógicas. A menudo tratan de “construir” significados para moldear las percepciones mediante figuras retóricas, apelaciones, metáforas, contrastes.</li> </ul>
<b>Juego de las alianzas y las coaliciones</b>	Los contenidos compartidos cimientan coaliciones.	2) Identificar los ejes temáticos y encuadres semánticos alrededor de los cuales se unen y contraponen los actores. <ul style="list-style-type: none"> <li>• La definición de una propuesta de política pública es el “pegamento que une” a los miembros de una coalición.</li> </ul>
<b>Juego del Poder</b>	Las estrategias argumentativas legitiman decisiones.	3) Describir las formas en que los actores utilizan el discurso para definir <i>quién</i> tiene la <i>legitimidad</i> para resolver <i>cuáles</i> problemas sociales. <ul style="list-style-type: none"> <li>• El análisis se enfoca en cómo los actores justifican las asimetrías creadas por las políticas. Los actores no solo buscan convencer, sino imponer su representación del orden social.</li> </ul>

Cuadro 2. Marco de los “tres juegos” para el análisis argumentativo de las políticas públicas. FUENTE: Elaboración propia a partir de (Duranova et al., 2016, pp. 37-39).

Para entender la importancia de los conflictos de poder en la hechura de las políticas es necesario tomar en cuenta que el discurso para promoverlas “no es solo un discurso sobre cómo resolver problemas sociales, sino sobre quién tiene la legitimidad para hacerlo y, en general, sobre qué tipo de orden social y de gobierno se promueve con cada propuesta” (Duranova et al., 2016, p. 38).

Este juego de poder, en el que las coaliciones desarrollan estrategias argumentativas de agresión y defensa para legitimar un orden nuevo o existente, refuerza la idea de que a nivel

relacional la polarización es una estrategia abierta e intencional: los actores buscan imponer sus narrativas, demarcar los campos rivales, desacreditar a los oponentes y movilizar apoyos simbólicos en favor de sus propuestas (Sarsfield et al., 2024, p. 7). De este modo, la atención se dirige hacia las prácticas de producción de significado que vuelven a los discursos políticamente relevantes en un contexto particular, de manera que no solo moldean la comprensión de la realidad, sino también las acciones consideradas políticamente apropiadas y sus consecuencias institucionales.

Esto arroja dos elementos complementarios. Primero, que a nivel relacional los actores polarizantes “rompen las normas democráticas de reconocimiento mutuo mediante prácticas como la resignificación de los adversarios políticos, el abandono de los valores democráticos del pluralismo político, el involucramiento en prácticas de deslegitimación o la demonización de los opositores” (Schedler, 2023, p. 352); y segundo, que la reproducción de sus encuadres —esto es, cuando son utilizados por múltiples actores para conceptualizar la disputa sobre las políticas en el tiempo— hace que se “solidifiquen en instituciones, a veces como prácticas organizacionales, a veces como formas tradicionales de razonar” (Hajer, 1993, p. 46). El proceso por el cual los discursos se agregan, diseminan y penetran en diferentes niveles sociales y organizacionales se conoce como la “institucionalización del discurso” (Schmidt, 2008).

Desde un punto de vista argumentativo, la capacidad de los actores para provocar modificaciones en las estructuras institucionales está directamente relacionada con “su capacidad para incorporar discursivamente las causas del problema, los causantes de su emergencia y las autoridades públicas llamadas a solucionarlo” (Duranova et al., 2016, p. 43). Entonces, los componentes del discurso político que permiten a los actores de la polarización provocar cambios

en las políticas públicas se relacionan con los encuadres semánticos que emplean para referirse a ellas.

Mientras un “*encuadre discursivo polarizante*” es aquel que resignifica a los adversarios y sus propuestas como intolerables, carentes de legitimidad y culpables de una distribución desigual de recursos —incluido el poder político— su resultado contrario guardaría, en principio, relación con los postulados de democracia deliberativa y racionalidad comunicativa de Jürgen Habermas:

La racionalidad comunicativa encierra connotaciones que, en última instancia, se fundan en la experiencia central del discurso argumentativo que produce la unión sin coacción y que crea el consenso, proceso en el cual los diversos participantes superan la subjetividad inicial de sus respectivos puntos de vista y, a merced de una comunidad de convicciones racionalmente motivada, se aseguran a la vez de la unidad del mundo objetivo y de la intersubjetividad del contexto en que desarrollan sus vidas (Habermas, 1981, p. 27).

A partir de ello, defino simplemente un “*encuadre discursivo colaborativo*” como todo aquél que, pudiendo no reconocer explícitamente la “racionalidad” de los oponentes, jamás los descalifica en su carácter de legítimos participantes del juego democrático.

Si bien los conceptos de “*encuadre polarizante*” y “*encuadre colaborativo*” son cuestionables por su carácter ideal, por no distinguir umbrales o incluso por presentar una visión dicotómica de la realidad, considero que su carácter analítico es provechoso tan solo para establecer los aspectos de una deliberación orientada a políticas públicas que: (1) permite un intercambio orientado a un consenso “de trabajo”, (2) entre partes que reconocen la validez de su contraparte y (3) su derecho legítimo a tomar decisiones en nombre de la colectividad.

Desde luego, todo tipo ideal muestra sus alcances y es inevitablemente matizado al confrontarse con la realidad. En buena medida de esto se trata el análisis empírico. Por ahora y resumiendo: en su aspecto discursivo, la polarización política afecta la deliberación de las políticas

públicas al eludir un diálogo plural en favor de una narrativa de demonización de los oponentes. Para explicar la relación que guardan las estrategias polarizantes con el cambio en política pública, en seguida discuto sobre los aspectos distributivos que proporcionan el “sustrato material” del que se alimentan los conflictos polarizantes.

### **1.3.2. Los “entornos polarizantes”: ganadores y perdedores en política pública**

Los encuadres semánticos antes definidos tienen por función la identificación empírica de las prácticas de deslegitimación y demonización de opositores características del proceso relacional de la polarización. Esto conlleva la aceptación de que el “ejercicio de la polarización” es una actividad estratégica a la que recurren los actores para movilizar apoyos en su favor y en detrimento de los grupos definidos como antagónicos. En lo sucesivo desarrollo *por qué y cómo* este ejercicio se traduce en efectos institucionales concretos, es decir, en una forma de cambio abrupto en las políticas públicas: su cancelación.

Estudios clásicos y contemporáneos sobre acción política estratégica coinciden en que la motivación individual para participar en el proceso de las políticas públicas está asociada a si los actores involucrados se reconocen del “lado ganador o perdedor” en los asuntos públicos (Schattschneider, 1961) (Oloffson, 2022). En el campo de las políticas públicas, la teoría de retroalimentación de las políticas (*policy feedback*) ofrece un marco para comprender cómo las ganancias y pérdidas motivan diversas formas de acción política. Entre sus planteamientos clave está que los actores hacen compromisos, se organizan y participan en respuesta a los efectos distributivos de las instituciones.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> El origen intelectual de la teoría de la retroalimentación de las políticas es el institucionalismo histórico. Desde esta posición teórica se considera que “las políticas públicas poseen los atributos de las instituciones formales, como las agencias gubernamentales y los órganos de gobierno [ya que] otorgan recursos, imponen reglas coercitivas y transmiten normas y mensajes” (Mettler & SoRelle, 2023, p. 102).

Las políticas públicas proporcionan recursos materiales políticamente relevantes y transmiten “mensajes interpretativos” positivos o negativos respecto del lugar que los actores ocupan en el sistema político, lo cual les motiva a participar (Pierson, 1993). Se considera entonces que el diseño e impactos de las políticas públicas influyen sobre las actitudes y el comportamiento de los actores, “modificando factores como el interés propio y la experiencia personal o alterando las condiciones que permiten que estos factores operen (por ejemplo, haciendo más o menos visibles los intereses en juego)” (Béland et al., 2022, p. 22).

De la premisa de que los recursos materiales —incluido el poder político— están distribuidos de manera asimétrica entre los actores, se deriva la conclusión de que las políticas públicas existentes conforman el marco estructural de ganancias y pérdidas frente al que los actores se movilizan para intentar cambiar a su favor. Mi argumento entonces es que la distribución asimétrica de recursos, realizada por las políticas públicas, constituye la base material de lo que (Schedler, 2023) llama “polarización latente” o estructural. Dicha base material se traduce en “conflicto manifiesto” capaz de dismantelar instituciones solo cuando los actores enfatizan las ganancias y pérdidas mediante discursos de deslegitimación de oponentes y demonización de opositores en la esfera pública. Esto fortalece el punto de que, a nivel relacional, la polarización es una respuesta estratégica a los incentivos y oportunidades creados por las políticas existentes.

En específico, la polarización política es un factor explicativo de la cancelación abrupta de políticas públicas porque se sustrae de los límites del conflicto democrático, que en condiciones de estabilidad es gestionado exitosamente “mediante procesos de negociación en los que los participantes se comprometen en una dinámica de transacciones y mutuas concesiones, de toma y daca” (Loeza, 2016, p. 12). Puede afirmarse, en consecuencia, que la polarización es una estrategia que busca frenar la “estabilidad” y revertir el desarrollo de las políticas existentes.

En la literatura de *policy feedback* la “estabilidad” de las políticas públicas se explica a través de mecanismos de dependencia del camino como el “*lock-in*” (Pierson, 1993), el “*policy drift*” (Hacker, 2004) y los “*policy legacies*” (Pribble & Niedzwiecki, 2017). En esta teoría el énfasis está puesto sobre las políticas públicas y la forma en que “una vez creadas, transforman la actividad política (*politics*) y en cómo esa transformación puede, a su turno, afectar la hechura de políticas posteriores (*policies*)” (Mettler & SoRelle, 2023, p. 100). De manera análoga, para la teoría del equilibrio interrumpido (*punctuated equilibria*) la estabilidad de las políticas públicas tiene lugar cuando los intereses de los actores alcanzan el “equilibrio”, ajustándose entre sí. En ambos casos, la “estabilidad” se refleja en periodos de cambio incremental en las políticas existentes.

Los periodos de estabilidad pueden llegar a ser, reconoce la teoría, “profundamente antidemocráticos” (Baumgartner & Jones, 2009, pp. 17-18), especialmente cuando una arena de política es “controlada” por especialistas y grupos de interés que crean “monopolios de política”. En consecuencia, dentro de un sistema competitivo, la persistencia de los arreglos de poder —y la expansión incremental de las políticas públicas— es disputada por grupos disidentes con la intención de modificar las instituciones que consideran perjudiciales o desventajosas para sus intereses. Esto ocurre, en primer lugar, cuando los actores redefinen los asuntos para influir en la percepción y entendimiento de las políticas (*policy images*) y, en segundo lugar, cuando logran determinar las arenas políticas e institucionales en donde se discuten y toman las decisiones (*policy venues*) (Baumgartner & Jones, 2009, pp. 56-68).

Ambos cuerpos de literatura comparten inquietudes similares, en particular “con respecto a las dificultades para alejarse del statu quo que se generan por la distribución desigual de los recursos, así como las definiciones compartidas de los problemas sociales y las respuestas apropiadas compartidas por los actores clave” (Béland et al., 2022, p. 12). Una combinación de

teoría de retroalimentación de políticas con el proceso político de equilibrio interrumpido permite apuntalar una propuesta de camino causal de los efectos de la polarización política sobre las políticas públicas (*diagrama 1*).

Caracterizar el aspecto estructural de la polarización política a partir de la distribución asimétrica de costos y beneficios —no únicamente sobre la población objetivo, sino también sobre las élites que son autorizadas y excluidas de la actualización y expansión de las políticas— refleja un abordaje para el “estudio de la política a partir de una perspectiva centrada en las políticas” (Hacker & Pierson, 2014). Este enfoque presenta una mirada complementaria a los estudios de polarización política basados en encuestas opinión y su énfasis en la agrupación bimodal de valores actitudinales. Su particularidad reside en que presta atención a las características distributivas de los arreglos políticos e institucionales, así como a los procesos políticos que los originan, en tanto “conflictos latentes” que pueden impulsar a los actores a involucrarse en prácticas polarizantes orientadas a su desmantelamiento y reemplazo.

**Diagrama 1. Propuesta de camino causal de los efectos de la polarización política sobre las políticas públicas**

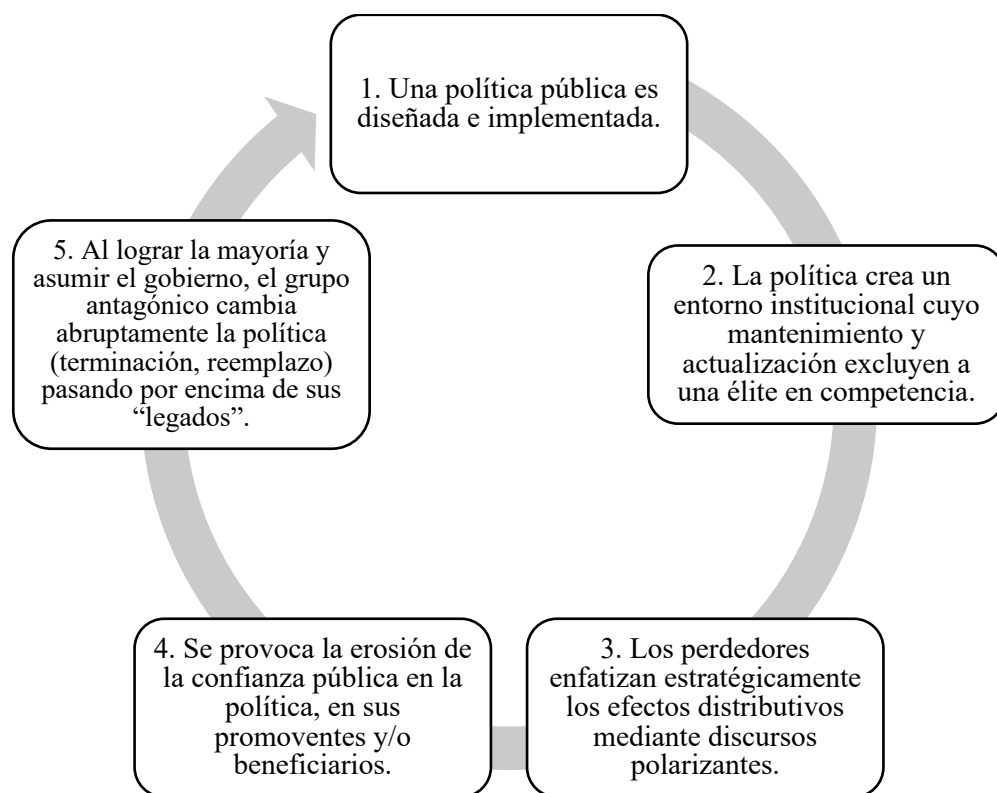


Diagrama 1. Propuesta de camino causal de los efectos de la polarización política sobre las políticas públicas.  
FUENTE: Elaboración propia.

Representar este camino causal como un proceso circular entraña la hipótesis de que la cancelación abrupta de políticas públicas por obra de actores polarizantes puede conducir a la formulación excluyente de nuevas políticas, las cuales serían susceptibles a desmantelamientos posteriores. Esto sucedería especialmente si se cumplen condiciones positivas (como un sistema electoral competitivo y una oposición fuerte) y negativas (como la falta de consensos entre las élites o el deterioro de factores sistémicos que moderen el alcance de la retroalimentación —tales como el

federalismo, la representación proporcional, la autonomía institucional o los mecanismos de control mayoritario como las cortes constitucionales—).<sup>8</sup>

### ***Caja de texto 1. Ejemplo ilustrativo del mecanismo causal***

El mecanismo causal teorizado puede observarse en la evolución reciente de la política ambiental en Brasil.

1. Durante los gobiernos del Partido de los Trabajadores (PT), especialmente bajo las administraciones 2003-2010 y 2011-2016, se diseñaron e implementaron políticas para controlar la deforestación en la Amazonia (i.e., PPCDAm), expandir las áreas protegidas y territorios indígenas, fortalecer institucionalmente a organismos como el Instituto Brasileño de Medio Ambiente y Recursos Naturales (IBAMA), y promover los compromisos climáticos internacionales, incluyendo la meta voluntaria de reducción de emisiones presentada en la COP15.
2. Estas políticas configuraron un entorno institucional que favoreció a ciertos actores (organizaciones ambientalistas, comunidades indígenas, agencias técnicas del Estado, sectores vinculados a la cooperación internacional), mientras que restringieron a otros, vinculados a los agronegocios y la minería.
3. Los sectores que se percibieron como perdedores reaccionaron estratégicamente mediante discursos polarizantes, encuadrando la política ambiental como un obstáculo para el desarrollo económico o incluso como presiones externas sobre la soberanía nacional. Estos encuadres fueron centrales en la narrativa política que acompañó el ascenso de Jair Bolsonaro.
4. La intensificación de estos discursos se orientó a erosionar la confianza pública en las instituciones ambientales, en sus grupos de expertos y beneficiarios, lo cual pudo erosionar su legitimidad social y cultivar desafección hacia la agenda ambiental anterior.
5. Una vez en el gobierno (2019-2022), la coalición liderada por Jair Bolsonaro dismanteló componentes centrales de la política previa mediante recortes presupuestales (cerca del 30% al IBAMA); la reducción de operaciones de fiscalización y multas por deforestación; la paralización del Fondo Amazonia y de los Comités Participativos de Gestión Ambiental; y la flexibilización de normas sobre licencias ambientales y demarcación de tierras indígenas.

Con sus matices —desde luego sujetos a una indagación empírica más específica— este caso ilustra cómo, en contextos de alta polarización, las políticas públicas pueden quedar sujetas a ciclos de construcción y demolición que limitan su sostenibilidad en el tiempo.

Caja de texto 1. Ejemplo ilustrativo del mecanismo causal teorizado. FUENTE: Elaboración propia con revisión hemerográfica electrónica.

---

<sup>8</sup> El paradigma liberal es abordado en este rubro por Pierre Rosanvallon (2011). En su trabajo sobre legitimidad democrática, el autor examina la “temporalidad de las mayorías” y debate los equilibrios entre: (i) canales expeditos para la expresión de la soberanía popular y (ii) mecanismos mediadores de “reflexividad” que favorezcan la deliberación y el acuerdo. En este sentido, argumenta que las cortes constitucionales no actúan como entes “contramayoritarios”, sino como instituciones consistentemente democráticas, pues otorgan certidumbre a largo plazo y mayor profundidad al imperio de la mayoría manifestado en un momento histórico dado. Es claro que esta noción de *reflexividad* constituye un *mecanismo liberal* de moderación del alcance de la retroalimentación.

### 1.3.3. La “movilización” de la polarización

La identificación empírica de la polarización a partir de encuadres semánticos dirige la atención a las prácticas que dotan de significado a las intervenciones gubernamentales. Estos significados pueden enfatizarse estratégicamente e influyen sobre el aprendizaje y comprensión que los diferentes grupos tienen sobre las políticas públicas. Si un sustrato de la polarización se encuentra en la estructura de ganancias y pérdidas generada por las políticas existentes, su complemento se halla en las comunicaciones, los símbolos y las acciones que refuerzan la forma en que se comprende su relevancia y trascendencia. En conjunto, ambos factores constituyen los contextos material y simbólico que moldean la hechura de las políticas públicas.

Si bien los entornos polarizantes son resultado de la distribución asimétrica de recursos materiales —que afectan tanto a la población como a las élites— es importante considerar que las personas no reaccionan únicamente a costos objetivos, sino también a las *percepciones de los costos* (Patashnik, 2019). Esto sugiere que las evaluaciones que las personas hacen sobre los programas gubernamentales, así como la relevancia que les otorgan en sus vidas, no dependen automática o exclusivamente de sus efectos materiales, sino también de cómo sus impactos son enmarcados en relación con otros asuntos a los que atribuyen importancia. “Los costos y beneficios materiales a veces pueden adquirir una saliencia magnificada debido a lo que representan dentro de las luchas políticas más amplias” (Patterson, 2023, p. 75). Esto indica que la experiencia que las personas tienen de las políticas está moldeada por cómo son comunicadas y significadas.

En cuanto al análisis argumentativo de las políticas públicas se refiere, la elección que los actores hacen de unas palabras sobre otras, o de unas prácticas semióticas<sup>9</sup> sobre otras, es

---

<sup>9</sup> Las prácticas semióticas —como usar dinero, saludar, arrodillarse durante el himno, votar o asistir a una protesta— son acciones que dan forma a cómo las personas entienden y se relacionan con el mundo político. A través de ellas se comunican ideas, tanto hacia otros como hacia uno mismo. Aunque muchas veces no se expresan en palabras, estas

instrumental para promover cambios en ellas. Y aunque ello implica que las ideas y el contenido retórico de los mensajes son importantes ya en sí mismos, todos estos factores requieren ser “movilizados” (Saurugger, 2013). La función de movilización la cumplen las “*coaliciones discursivas*”, o grupos de actores que comparten un constructo social.<sup>10</sup> En breve, los actores se coordinan a nivel discursivo para promover sus preferencias e influir en el proceso de las políticas públicas. Por esta razón, el análisis se dirige hacia el contenido temático y los encuadres que unen y dividen a los participantes del proceso político de las políticas públicas.

En específico, los discursos polarizantes sirven una función de identificación entre miembros de una comunidad “mediante la promoción de cohesión interna como un marcador identitario con respecto de otras comunidades” (Yanow, 2000, p. 10) y proporcionan los descriptores conceptuales que guían la interpretación de las políticas públicas y organizan su percepción pública. Entonces, los *discursos de policy* son instrumentos de intervención simbólica que permiten unir a quienes comparten significados y separar a quienes no, dando forma al fenómeno relacional “*ellos vs. nosotros*” característico de la polarización. Visto así, a nivel de relaciones entre actores, las dimensiones del análisis de clúster tradicional<sup>11</sup> son resultado de un proceso de construcción simbólica, en donde los actores apoyan o resisten a las políticas, lo cual incluye a sus promoventes y beneficiarios. Este proceso resulta en una definición comunitaria (es decir, compartida por los miembros de los “bandos”) al respecto de qué actores y qué políticas son aceptables.

---

prácticas inscriben significados en actos concretos que tienen efectos políticos observables (Islas Weinstein, 2024, p. 411).

<sup>10</sup> Un constructo social es una forma de dar significado al entorno. El lenguaje es un artefacto que proporciona símbolos, los cuales representan políticas públicas en concreto o incluso contextos organizacionales más abstractos. “Un símbolo es una convención social [...] y estos son histórica y culturalmente específicos” (Yanow, 2000, p. 14).

<sup>11</sup> Las cuales son: homogeneidad intragrupal, heterogeneidad intergrupala y distancia intergrupala. Véase apartado 1.2.2.

Se considera, pues, que la definición de un problema público constituye “el pegamento que une a los miembros de las coaliciones y una coalición discursiva es un medio que permite cimentar argumentativamente los diferentes acoplamientos<sup>12</sup> que dan significado a las propuestas de definición de los problemas públicos” (Duranova et al., 2016, p. 38). Si de acuerdo con Maarten Hajer (1993) el dispositivo analítico de las *coaliciones discursivas* permite estudiar la interacción entre grupos de actores (lo que dicen) y su entorno político (por qué lo dicen), una pregunta obligada es la siguiente: **¿existe una correspondencia directa entre las prácticas discursivas de los actores y la distribución objetiva de costos y beneficios? O dicho de otro modo, ¿los discursos polarizantes pueden ser tomados como indicadores directos y transparentes de la existencia de desigualdades en el acceso a recursos?**

Como lo han señalado Jacobs y Weaver (2014) y Patterson (2023), prácticas simbólicas como el “cultivo estratégico del agravio” —es decir, una forma repetitiva de encuadrar y enfatizar las pérdidas para generar el recelo de algunos grupos sociales hacia otros— se pueden retroalimentar efectivamente a las políticas públicas causando la erosión de su validez y reconocimiento por parte de los miembros de una comunidad.

Para comprender la forma en que los actores moldean las percepciones sobre la distribución objetiva de costos y beneficios materiales a través de discursos polarizantes, a continuación discuto con mayor detenimiento los aspectos simbólicos que influyen en el diseño, implementación y desarrollo continuado de las políticas públicas. Esto me permitirá tender un puente entre la

---

<sup>12</sup> Los acoplamientos son proporcionados por los encuadres semánticos que los actores emplean para vincular los problemas con sus causas, soluciones y responsables legítimos para ocuparse de ellos.

teorización sobre polarización política en política comparada y la literatura de retroalimentación de políticas públicas. Mi objetivo es precisar el mecanismo que explica los cambios abruptos.<sup>13</sup>

#### **1.4. La polarización como una forma de retroalimentación negativa**

Las políticas públicas pueden definirse como cursos de acción gubernamentales para intervenir la realidad social con el objetivo de transformarla. Para lograr su cometido, estas generan una distribución de recursos que influye sobre el comportamiento y las expectativas de los actores. Las políticas permiten resolver los problemas de nuestras sociedades y, en la medida en que se adoptan e implementan a lo largo del tiempo, generan nuevos desafíos para el cambio futuro posible.

Las políticas impulsan a los individuos a hacer compromisos en respuesta a las acciones gubernamentales y suelen crear grupos de beneficiarios (directos e indirectos) que incrementan los costos que tiene cambiarlas abruptamente. Una forma de comprender esto es que, debido a que las políticas generan rutinas, procedimientos institucionales y compromisos (Flamand et al., 2024) — en particular a través de la eliminación o distorsión de la gama de opciones disponibles a futuro— el cambio no se vuelve imposible, pero a menudo suele ser incremental (Pribble & Niedzwiecki, 2023).

A diferencia de otras teorías del cambio, una teoría que permite comprender las reformas de política pública a la luz del contexto de restricciones y oportunidades creado por las políticas existentes es la teoría de la retroalimentación de las políticas públicas (*policy feedback*). En breve, postula que la interacción entre la política pública (*policy*) y el conjunto de relaciones sociales que genera (*politics*) se retroalimentan a través de unos mecanismos que definen el cambio o la

---

<sup>13</sup> Desde luego, el cambio es siempre multifactorial y es insuficiente atribuirlo únicamente a procesos simbólicos o discursivos. Mi aporte teórico es modesto, pues tan solo esclarece un factor que puede ser, bajo configuraciones contextuales específicas, una buena explicación del resultado estudiado. Tras reconocer esta limitación, el marco teórico de hecho establece implicaciones de prueba empírica de las cuales me ocupo.

ausencia de cambio subsecuente. Esta influencia es mutuamente constitutiva, de manera que no solo la política pública crea nuevas relaciones sociales, sino que las relaciones, tanto nuevas como existentes, determinan el éxito o fracaso de las políticas públicas.

Puesto que las políticas se sustentan en conjuntos de relaciones sociales que contribuyen a su mantenimiento, la expectativa lógica es que los gobiernos que persiguen cambios abruptos se enfrentan a múltiples desafíos una vez que estas se encuentran en curso, en particular cuando existen compromisos gubernamentales de largo plazo o están involucrados grupos numerosos de partes interesadas con capacidad de movilizarse. De esta manera, los componentes de una política con *retroalimentación positiva*<sup>14</sup> funcionan como “diques” que dificultan o incluso impiden los cambios radicales.

Desde luego, esto no quiere decir que una vez promulgadas las políticas se conviertan en estructuras inamovibles, sino que su importancia radica en que “moldean la distribución de los recursos políticos (incluyendo la información) y brindan la materia prima a partir de la cual los promotores del cambio intentan generar nuevas políticas exitosas” (Pierson, 1994, p. 50). Por ello, los gobiernos que buscan reducir las políticas existentes —por ejemplo, cuando tienen una orientación ideológica distinta a los promoventes originales— se ven obligados a recurrir a un abanico de instrumentos de reducción. En función del contexto sociopolítico y económico, estos pueden ir desde formas abiertas de reducción (*outright retrenchment*), por ejemplo a través de recortes profundos o eliminación de programas, a cambios más sutiles, como la disminución de beneficiarios, el endurecimiento de los criterios de elegibilidad o el *policy drift*.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> En la literatura del institucionalismo histórico la retroalimentación positiva se refiere a los elementos incorporados a las instituciones que las estabilizan o que permiten que estas se expandan con el tiempo.

<sup>15</sup> El *policy drift* es un tipo de cambio incremental en la que las reglas se mantienen formalmente iguales, pero su impacto cambia debido a condiciones externas. Por ejemplo, cuando los gobiernos deciden aumentar la inversión en los programas existentes por debajo de la inflación (Pribble & Niedzwiecki, 2017, p. 74).

Pero ¿qué factores explican la cancelación abrupta de políticas públicas que objetivamente están proveyendo resultados o que incluso, podría decirse, fueron diseñadas para “durar”?<sup>16</sup> Si bien la literatura de *policy feedback* tiene una larga tradición de estudio de la influencia de las crisis económicas, las restricciones fiscales o los cambios ideológicos y de régimen político, recientemente se ha comenzado a discutir sobre los mecanismos simbólicos que promueven el cambio en las políticas existentes. En este apartado contribuyo a esta discusión conceptual estableciendo a la polarización política como un fenómeno de *retroalimentación negativa* de tipo *interpretativo*, que opera desde la producción discursiva a nivel relacional y que crea efectos políticos que incrementan las presiones para generar cambios abruptos en las políticas públicas.

#### **1.4.1. Mecanismos y dirección de la retroalimentación**

Si lo dicho hasta ahora permite considerar a la polarización como (1) una estrategia deliberada empleada por los actores políticos, (2) con la finalidad de influir en las percepciones públicas a través de discursos (3) que redefinen el campo político como una lucha de “*nosotros legítimos*” contra “*ellos ilegítimos*”, entonces “la polarización política se expresa en la orientación de hostilidades hacia el *otro bando* en los debates públicos, lo cual implica que no solo es difícil alcanzar consensos, sino que las iniciativas logradas por un bando son susceptibles al desmantelamiento por el otro” (Hacker & Pierson, 2019, p. 10). Este planteamiento supone que a partir de un ejercicio de socialización del conflicto, de resignificación de adversarios y de despliegue estratégico de narrativas, los actores de la polarización son capaces de influir sobre la estabilidad y el desarrollo de las políticas públicas (*policy development*).

---

<sup>16</sup> Con “diseño durable” me refiero a una política que, de acuerdo con la literatura de *policy feedback*, posee elementos de retroalimentación positiva incorporados a su diseño. Que un diseño sea durable no necesariamente implica que sea resiliente. Para una teorización global sobre resiliencia social, véase: (Witteck, 2025).

Al tomar en cuenta que durante el proceso de deliberación de las políticas públicas es cuando el lenguaje político moldea las percepciones públicas sobre el problema, sobre quiénes están habilitados para resolverlo y sobre los grupos que se benefician de la distribución de recursos, es también necesario reconocer que la estabilidad y expansión de las políticas depende no solo de sus resultados objetivos, sino también de las percepciones existentes, las cuales son posibles de enfatizar mediante discursos que redefinen la lucha política por las reformas de política pública.

La literatura de retroalimentación de políticas se ocupa entonces de la relación *politics-policy*, preguntándose sobre qué diseños tienen mayor o menor posibilidades de: (i) establecerse, minimizando y gestionando la movilización en su contra durante y después de su promulgación; (ii) fijarse, nutriendo a sus coaliciones de apoyo y; (iii) expandirse, creando una dinámica que se auto refuerza y en la que diversos actores, grupos y sectores políticos encuentran la actualización y expansión de la política dentro de su propio interés (Hacker & Pierson, 2019, p. 19).

Los efectos de la retroalimentación dependen de su dirección, la cual puede ser positiva o negativa. Las políticas públicas tienen efectos de “autoreforzamiento” cuando proporcionan recursos e incentivos que las estabilizan y expanden y de “autodestrucción” cuando quebrantan su viabilidad política con el tiempo. La *retroalimentación positiva* ocurre cuando una política incrementa las ventajas para sus beneficiarios, ya sea nutriendo a sus coaliciones de apoyo o estableciendo normas que generan beneficios continuos. Un ejemplo común de retroalimentación positiva se encuentra las dificultades a las que se enfrentan los gobiernos que promueven recortes a las políticas sociales. Esto es así porque los regímenes de bienestar generan grupos de interés que se benefician de las conquistas previas en política social. De tal modo, los gobiernos posteriores que persiguen reducciones se ven obligados a involucrarse en diversas formas de

cambio incremental más que en su desmantelamiento (Pribble & Niedzwiecki, 2017) (Pierson, 1994).

Por otro lado, la *retroalimentación negativa* ocurre cuando una política genera consecuencias que debilitan sus apoyos. Esto puede suceder cuando impone costos visibles o cuando sus efectos distributivos se enfatizan estratégicamente, por ejemplo, si sus beneficiarios son percibidos como “no merecedores”, o cuando sus efectos chocan con valores o identidades difíciles de modificar. Este tipo de retroalimentación puede generar presiones para modificar o revertir la política pública. Algunas fuentes de la retroalimentación negativa pueden encontrarse, de acuerdo con Jacobs y Weaver (2014), en pérdidas no anticipadas, resultados colaterales, procesos de “cultivo estratégico del agravio” y en cambios en ideas y contextos institucionales más amplios, por ejemplo, a nivel del régimen internacional.

<b>Cuadro 3. Dirección de la retroalimentación</b>	
<b>Retroalimentación positiva</b>	<b>Retroalimentación negativa</b>
La política genera efectos que refuerzan sus propios apoyos	La política tiene consecuencias que debilitan sus apoyos.
Crea grupos de beneficiarios o una agenda sustantiva, lo cual eleva los costos que tendría cambiarla.	Impone costos visibles o choca con valores o identidades difíciles de modificar, lo cual genera presiones para revertir la política.

Cuadro 3. Dirección de la retroalimentación según la teoría del *Policy Feedback*. FUENTE: Elaboración a partir de (Pierson, 1994), (Pribble & Niedzwiecki, 2017) y (Patterson, 2023).

Uno de los planteamientos centrales de la teoría de retroalimentación de las políticas es la distinción entre mecanismos de recursos y mecanismos interpretativos. Estos se ocupan de los elementos materiales y simbólicos que subyacen a las evaluaciones que los actores hacen sobre las

políticas —como resultado de sus efectos reales o percibidos—. Por un lado, los mecanismos de recursos influyen sobre el poder material relativo de los actores, esto es, que las políticas generan situaciones en donde hay ganadores y perdedores (Pierson, 1993). Por otro lado, los mecanismos interpretativos se orientan a las fuentes de información y significado que influyen en las evaluaciones cognitivas de los actores.

A partir de este segundo mecanismo la literatura del institucionalismo histórico ha teorizado al respecto de la “*retroalimentación ideacional de las políticas*”. Este proceso hace referencia a “las ideas y símbolos específicos incorporados a las instituciones existentes que dan forma a la política (*politics*) de las reformas de política (*policy*) a lo largo del tiempo” (Béland et al., 2022, p. 10). Este mecanismo, por poner un ejemplo, llevó a Steenland (2008) a argumentar que la connotación negativa del término “*welfare*”, incorporado a las políticas de asistencia social en Estados Unidos durante la década de 1970, contribuyó al fracaso de las reformas en esta área. “Este fue el caso porque las nuevas propuestas de reforma fueron vistas en el espejo de la impopular y controvertida idea de “bienestar”, lo que redujo el apoyo a ellas” (Béland et al., 2022, p. 10).

<b>Cuadro 4. Mecanismos de la retroalimentación</b>	
<b>Mecanismos materiales</b>	<b>Mecanismos interpretativos</b>
Influyen sobre el poder material relativo de los actores	Influyen sobre las evaluaciones cognitivas de los actores
Distribución objetiva de costos y beneficios	Fuentes de información que aportan significado y dan forma a las percepciones

Cuadro 4. Mecanismos de retroalimentación de las políticas públicas según la teoría del *Policy Feedback*. FUENTE: Elaboración a partir de (Pierson, 1993), (Hacker & Pierson, 2019) y (Béland et al., 2022)

En la literatura de *policy feedback* recientemente se ha desarrollado el concepto de *backlash* para explicar los cambios no incrementales, el cual puede traducirse al español como “reacción abrupta de oposición”. De acuerdo con Patashnik (2019, p. 49), el *policy backlash* constituye un “caso extremo” de retroalimentación negativa centrado en acciones de “contramovilización” que involucran al público en general (por ejemplo personas enojadas debido a percepciones sobre las pérdidas o por el recelo de algunos grupos sociales hacia otros); a los intereses organizados (por ejemplo el descontento con cambios en los beneficios); o a las élites (por ejemplo debido a procesos de diferenciación partidista).

### **1.5. Un abordaje argumentativo de polarización política**

He mencionado que la polarización política se expresa en instancias de legitimidad disputada, en donde lo que está en juego es la aceptación y relevancia social de las políticas públicas. Esto depende de cómo se perciben tanto la distribución de recursos como los actores habilitados para ejercer y/o beneficiarse de ellos. Los desafíos a la legitimidad de las políticas “permiten a los líderes trasladar sus *efectos percibidos* en acciones concretas que puedan revertirlas” (Patterson, 2023, p. 69). En el fondo, este mecanismo plantea que las evaluaciones que los actores realizan sobre las políticas están fundamentadas en creencias compartidas acerca del uso de la autoridad pública y van en función de lo que se considera apropiado para las comunidades que las validan.

Vale la pena aclarar que la noción de «legitimidad» que aquí empleo es de carácter sociológico y su análisis es “interno al sistema de creencias sociales en cuestión, en lugar de basarse en un criterio de validez externo [como lo hace la teoría normativa]” (Patterson, 2023, p. 78). Considero que la «legitimidad sociológica» es apropiada para estudiar a los procesos de polarización ya que toma en cuenta la manera en que los actores justifican sus acciones en relación

con los valores del grupo social o “bando” al que pertenecen y frente a los otros de quienes se diferencian.

Esta propuesta se enfoca en el *proceso* por el cual la aceptabilidad y relevancia de las políticas se construye (legitimación) y/o se debilita (deslegitimación) (Bäckstrand & Söderbaum, 2018). Por ello, el enfoque argumentativo de polarización política se centra en el contenido de la retórica, los mensajes de demonización de oponentes y, en general, en los esfuerzos persuasivos que desacreditan a las políticas existentes y buscan generar consenso alrededor de alternativas de reemplazo.

La literatura clásica de *agenda-setting* reconoce que la definición de un problema implica necesariamente la percepción de una solución (Elder & Cobb, 1993). De aquí deduzco que la polarización política —como un *discurso de policy* que problematiza y construye significados políticamente relevantes para los grupos antagónicos— opera como un doble proceso que incluye (1) la cancelación abrupta de políticas existentes y (2) su reemplazo por alternativas cuya legitimidad es construida socialmente y apuntalada discursivamente.

En la teoría de *policy feedback* la *retroalimentación interpretativa* hace referencia a procesos interpretativos, cognitivos y de socialización por los que las personas comprenden el significado de las políticas públicas. Esto incluye a los agentes implicados en este proceso, es decir, a los promotores de símbolos y significados.<sup>17</sup> Si de acuerdo con Hacker & Pierson (2019) la polarización política implica la “orientación de hostilidades hacia el otro bando en los debates públicos”, vale la pena considerar que dichos “bandos” no son propiamente grupos sociales ni

---

<sup>17</sup> Un “símbolo” es algo (generalmente concreto) que representa otra cosa (generalmente una abstracción), por ejemplo, una paloma como símbolo de paz. Un símbolo es una convención social, es decir, que un grupo de personas (un Estado, una sociedad, una tribu, un bando, una organización, una comunidad) lo acuerda como sustituto del significado que transmite (Yanow, 2000, p. 14).

tampoco actores colectivos en el sentido sociológico clásico, sino “comunidades imaginadas cuyos antagonismos son construcciones simbólicas” (Schedler, 2023, p. 344).

Considero entonces que la distribución asimétrica de recursos —realizada por las políticas públicas— motiva a los actores a involucrarse en prácticas polarizantes tendientes a su cambio abrupto en función de la percepción y autoidentificación con las comunidades de promoventes y beneficiarios. En los entornos comunicativos y mediáticos contemporáneos argumento que este proceso es moldeado por los discursos sociales. Estos proporcionan los marcos interpretativos que refuerzan la cohesión interna entre los grupos y promueven marcadores identitarios que los distinguen y separan entre sí.

Al colocar su atención sobre el proceso comunicativo de las políticas públicas, el análisis argumentativo indaga sobre la construcción simbólica que “influye sobre las motivaciones y estrategias de los actores, lo cual es distinto de la influencia que ejercen otros factores como los intereses racionales” (Allain & Madariaga, 2019, p. 676). El análisis trata de examinar cómo los actores ensamblan significados para generar un respaldo social que facilite el tránsito de sus propuestas por el proceso político-institucional. En la línea de mi argumento teórico, este es el mecanismo por el cual la polarización posibilita el avance de la agenda de la coalición gobernante por encima de los “legados” (Pribble & Niedzwiecki, 2017) de las políticas previamente establecidas.

La efectividad de estos símbolos está ligada a su capacidad para alcanzar objetivos específicos. Desde luego, esto se sujeta a factores tales como: (a) su resonancia y aceptación cultural; (b) su capacidad de movilización y persuasión; (c) la coyuntura política en que tienen lugar; (d) su potencial de generar controversia o una percepción de “crisis” (Hart & Boin, 2001) y; (e) su capacidad para atraer la atención y desatar respuestas emocionales en los públicos. El

análisis del discurso<sup>18</sup> resulta entonces una elección natural ya que este es el vehículo de los símbolos que unen “a quienes comparten sus significados y los distinguen de otras personas o grupos quienes no” (Yanow, 2000, p. 14). Sostengo entonces que la polarización discursiva se lleva a cabo a través de narrativas que “construyen” las dimensiones de *homogeneidad intragrupal*, *heterogeneidad intergrupala* y *distancia intergrupala*. A través de las prácticas comunicativas se fraguan los antagonismos simbólicos que moldean la disputa por las políticas públicas políticas y justifican su cambio abrupto.

Este ejercicio “trata de encuadrar (enmarcar o contextualizar) algunos aspectos de la realidad percibida y destacarlos en un mensaje para promover una definición particular de un problema, una interpretación causal, una evaluación moral o una recomendación del tratamiento político de ciertos objetivos” (Mora Ledesma, 2012, p. 23). La dimensión simbólica aparece entonces como un universo de signos y sistemas de significación que actúan como portadores de representaciones del mundo. Mediante el uso de recursos y la movilización simbólica (como el control, ordenación y administración del contenido y flujo de los mensajes), es posible consolidar y preservar posiciones políticas (Mora Ledesma, 2012, p. 23).

## **1.6. Conclusión**

En este capítulo he hecho varias afirmaciones que me gustaría recapitular antes de proceder al análisis empírico. Mi argumento teórico principal es que la polarización política es un fenómeno de *retroalimentación negativa de tipo interpretativo*, que opera desde la *producción discursiva a nivel relacional* para facilitar el cambio abrupto en las políticas públicas.

---

<sup>18</sup> El término “discurso” abarca tanto al contenido sustantivo de las ideas como a los procesos interactivos por los cuales se transmiten (Schmidt, 2008, p. 305). Los discursos “articulan y representan ideas y significados sobre el mundo, incluidos aquellos que abarcan el pensamiento político y que, por lo tanto, pueden abrir (y excluir) concepciones e imaginaciones específicas sobre la vida social y la acción política” (Islas Weinstein, 2024, p. 411).

A diferencia de las teorías de gobierno dividido<sup>19</sup>, las cuales señalan que la persistencia del conflicto y la intransigencia de las coaliciones opositoras puede resultar en parálisis gubernamental, he sostenido que la polarización política facilita el avance de su agenda por encima de los “legados” (Pribble & Niedzwiecki, 2017) de las políticas existentes. Esto es posible gracias al despliegue de estrategias simbólicas que le proporcionan al “bando” gobernante justificaciones contextualmente aceptables y socialmente relevantes para promover cambios abruptos en las políticas públicas.

Dado que una afirmación de este tipo requiere precisar los mecanismos que hacen posible el “cambio abrupto”, he tratado de identificar y detallar el mecanismo que explica el desarrollo no-incremental de las políticas públicas. Los discursos polarizantes juegan aquí un papel clave ya que proporcionan los marcos interpretativos que impulsan procesos de formación grupal a través de marcadores identitarios. Dichos marcos cohesionan a los promoventes y los diferencian de las comunidades opositoras, frente a las que se establece una diferencia explícita en cuanto a su calidad de “hacedor y/o beneficiario legítimo” de las políticas públicas. Es en este sentido que la polarización fomenta el cambio en las restricciones institucionales, pues se orienta a influir sobre la experiencia subjetiva que las personas tienen de las políticas, de sus efectos distributivos y de sus promoventes.

Las restricciones institucionales que los actores polarizantes buscan modificar abruptamente se pueden comprender desde el institucionalismo histórico. Desde esta mirada la persistencia de las políticas se explica a partir de su sujeción a mecanismos de dependencia del camino, tales como el “*lock-in*” (Pierson, 1993), el “*policy drift*” (Hacker, 2004) y los “*policy*

---

<sup>19</sup> Cuyo origen intelectual es el pluralismo político y su marco de trabajo son los sistemas federales. Para una discusión sobre cómo la polarización contemporánea pone en jaque la moderación y estabilidad de los sistemas de autoridad fragmentada y superpuesta, véase (Pierson & Schickler, 2020).

*legacies*” (Pribble & Niedzwiecki, 2017). En breve, el institucionalismo histórico considera que las políticas generan “creencias, rutinas y procedimientos que limitan la toma de decisiones futuras, a menudo distorsionando o incluso eliminando la gama de opciones políticas disponibles” (Flamand et al., 2024, p. 4). Frente a los “diques”<sup>20</sup> generados por las políticas existentes, argumento que la polarización política es un motor del cambio abrupto que se desarrolla como un doble proceso: (a) la cancelación abrupta de políticas existentes y (b) su reemplazo por alternativas cuya relevancia es construida simbólicamente y apuntalada discursivamente.

En cuanto al proceso de cancelación, los discursos polarizantes erosionan los apoyos simbólicos que arraigan y estabilizan a las políticas en el tiempo; esto es llevado a cabo mediante estrategias de deslegitimación (Schedler, 2023) que desacreditan su estatus autoritativo (Bäckstrand & Söderbaum, 2018) (Patterson, 2023, p. 78). En cuanto al proceso de reemplazo, el discurso proporciona el sustrato ideacional que justifica, acompaña e intensifica los procesos que vuelven a las políticas aceptables y relevantes para la comunidad política, además de determinar hacia qué visión del futuro deben dirigirse los esfuerzos de cambio.

Aquí emergen dos puntos relevantes. Primero, que en procesos de polarización las comunidades en conflicto —dentro de cuyo sistema valorativo se fundan las estrategias de legitimación y deslegitimación de las políticas públicas— no abarcan la totalidad del *polity*,<sup>21</sup> aunque esa sea su pretensión. Justo por ello la polarización se considera un tipo de conflicto no democrático en donde “cada uno de los actores reclama una hegemonía política y cultural absoluta sobre el conjunto de la sociedad” (Loaeza, 2016, p. 43). En política comparada este es el punto de

---

<sup>20</sup> Es decir, los elementos de retroalimentación positiva —ya sean incorporados a los diseños o generados por los impactos—, que en conjunto incrementan los costos asociados a los cambios drásticos.

<sup>21</sup> El *polity*, entendido aquí como la comunidad política amplia, es siempre plural y diverso. Esta pluralidad se sostiene incluso en regímenes con rasgos autoritarios en donde su expresión es restringida.

partida que estudia a la polarización en su relación con los procesos contemporáneos de reversión democrática y autocratización en el mundo. En segundo lugar, y en estrecha conexión, los “bandos” de la polarización son “comunidades imaginadas cuyos antagonismos son construcciones simbólicas” (Schedler, 2023, p. 344).

Estos puntos sirven como fundamento de mi enfoque discursivo de polarización política, el cual se inserta en la literatura más amplia de análisis argumentativo de las políticas públicas. Su premisa fundamental es que las prácticas comunicativas “construyen” los antagonismos simbólicos que resignifican la disputa por las políticas públicas políticas y justifican su cambio abrupto. La polarización se “ejercita” a través de narrativas políticas dirigidas a moldear la experiencia subjetiva de las personas. Esto se logra a través de narrativas que “encuadran” los efectos distributivos, demarcan los campos rivales, desacreditan a los oponentes y construyen simbólicamente las dimensiones estructurales de *homogeneidad intragrupal*, *heterogeneidad intergrupala* y *distancia intergrupala*.

## **CAPÍTULO 2. CONTEXTO HISTÓRICO DEL CONFLICTO Y COMPARACIÓN DE LAS REFORMAS ELÉCTRICAS**

### **2.1. Introducción**

Para proporcionar evidencia empírica del mecanismo causal en esta investigación presento una comparación de dos casos que abarcan el proceso político de adopción y cancelación de un instrumento de política energética en México, las subastas eléctricas de largo plazo. Procuero mantener una perspectiva comparada a nivel conceptual y metodológico, de modo que el marco analítico encuentre aplicaciones al estudio empírico de procesos de cambio abrupto en arenas de política pública polarizadas.

La disputa alrededor de este instrumento ofrece una oportunidad teóricamente relevante para estudiar los efectos de la polarización política sobre las políticas públicas. A través de las subastas de largo plazo se amplió la participación de la iniciativa privada en un sector que históricamente se ha desarrollado “a la sombra de procesos de nacionalización dotados de un alto valor simbólico” (Rousseau, 2020, p. 855). Se trata de una arena en donde el peso de legados históricos influye de manera decisiva en la configuración del conflicto político y restringe el diseño e implementación sostenida de nuevas políticas. Se puede suponer que los antagonismos observados durante su proceso de adopción e implementación son, en cierta medida, reflejo del origen nacionalista del sector y de la persistencia de un clivaje Estado-Mercado que ha acompañado su historia.

La liberalización del sector eléctrico mexicano en 2013 fue un evento histórico que, en palabras de uno de sus promoventes, tuvo por objetivo “transformar de manera radical el paradigma energético mexicano y modificar la relación cultural de los mexicanos con la energía”

(Ochoa Reza, 2016, p. 9). Para lograr dicho cometido el diseño de la reforma mandató la creación de nuevos mecanismos de participación, generó grupos de partes interesadas mediante contratos con beneficios de largo plazo, creó un mercado basado en la libre entrada y libre competencia e introdujo entes reguladores con autonomía constitucional. Todos estos elementos de *retroalimentación positiva* incorporados al diseño que, en conjunto, se podría esperar, elevarían los costos que tienen los cambios drásticos a la política.<sup>22</sup>

Sin embargo, en contrasentido de esta expectativa teórica, el instrumento fue cancelado a pesar de los componentes de su diseño e incluso de algunos de sus resultados más notables: su implementación logró disminuir el precio de contratación de la electricidad y otros insumos del mercado eléctrico, así como incrementar la participación de la energía renovable variable en la matriz energética del país. Por sus características, las cuales discutiré a continuación, considero que se trata de un *caso crucial*<sup>23</sup> de los efectos de la polarización política sobre las políticas públicas. De allí que la pregunta e hipótesis de investigación sean las siguientes:

- **P: ¿Qué condiciones simbólicas facilitaron la adopción de las subastas eléctricas de largo plazo durante el gobierno de Enrique Peña Nieto y qué condiciones su cancelación durante el gobierno de Andrés Manuel López Obrador?**
  - **H: Si existe un *entorno político* menos polarizado y se despliega una *estrategia discursiva* colaborativa se favorece la adopción de un instrumento liberalizante, mientras que si existe un *entorno político* más polarizado y se emplea una *estrategia discursiva* de deslegitimación de oponentes se favorece su cancelación y reemplazo.**

---

<sup>22</sup> Véase capítulo 1.4.

<sup>23</sup> El éxito o fracaso al probar una hipótesis en este tipo de casos ofrece evidencia decisiva a favor o en contra de una teoría “porque si es verdad en este caso en particular, es probable que sea verdad en todos los demás casos de esa categoría. Si funciona aquí, funcionará en cualquier lugar, y si no funciona aquí, no funcionará en ningún lugar” (Patton, 2014, pp. 415-416).

<b>Cuadro 5. Variables de la investigación</b>		
<b>Variables dependientes</b>	Adopción y cancelación del instrumento	
	<b>Variable</b>	<b>Operacionalización</b>
<b>Independientes hipotetizadas</b>	➤ Tipo de discurso	Estrategia discursiva: colaborativa/polarizante
	➤ Entorno político	Agrupación bimodal de encuadres y preferencias instrumentales: más y menos

Cuadro 5. Variables de la investigación. FUENTE: Elaboración propia.

Las comparaciones con N pequeña son útiles para dilucidar el funcionamiento de mecanismos causales plausibles dentro de configuraciones contextuales específicas. Esto se logra a través del análisis a profundidad de los casos seleccionados. En especial, una aproximación cualitativa “contribuye de manera única a la construcción de teoría al demostrar los mecanismos por los cuales operan las variables” (Jo Martin, 2024, p. 40). La premisa metodológica de este capítulo es que los procedimientos de control y contrastación de variables, necesarios para descubrir covariación entre los casos, exigen una comprensión detallada de las trayectorias institucionales y las secuencias históricas que delimitan las posibilidades del cambio.

La indagación sigue una lógica comparativa de sistemas más similares. Al maximizar las similitudes, este diseño comparativo concibe las características sistémicas comunes como “controladas” y las diferencias intersistémicas como variables explicativas (*cuadro 6*).

<b>Cuadro 6. Diseño de la comparación Casos más similares</b>		
<b>Caso</b>	<b>Formulación de la política eléctrica de EPN (2012-2016)</b>	<b>Formulación de la política eléctrica de AMLO (2018-2022)</b>
<b>Dependiente</b>	<b>Adopción del instrumento</b>	<b>Cancelación del instrumento</b>
<b>Controles</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Gobierno con mayoría legislativa</li> <li>✓ Aumento de la demanda de energía eléctrica en el país</li> <li>✓ Necesidad de inversión en infraestructura y fuentes de generación</li> <li>✓ Compromiso internacional formal de reducir la emisión de gases de efecto invernadero (Tratado de París)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Gobierno con mayoría legislativa</li> <li>✓ Aumento de la demanda de energía eléctrica en el país</li> <li>✓ Necesidad de inversión en infraestructura y fuentes de generación</li> <li>✓ Compromiso internacional formal de reducir la emisión de gases de efecto invernadero (Tratado de París)</li> </ul>
<b>Independientes hipotetizadas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Tipo de estrategia discursiva: menos polarizante</li> <li>➤ Entorno político: menos agrupación bimodal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Tipo de estrategia discursiva: más polarizante</li> <li>➤ Entorno político polarizado: más agrupación bimodal</li> </ul>

Cuadro 6. Diseño de la comparación. FUENTE: Elaboración propia.

El periodo de estudio es 2013-2024 por varias razones. En primer lugar, porque incluye dos periodos presidenciales contiguos. Al ser una comparación de dos casos en el mismo país, que abarcan más o menos el mismo espacio temporal, es posible controlar por variables contextuales relevantes de tipo cultural, institucional y económico. En segundo lugar, los problemas que el instrumento pretendía resolver, tales como el aumento de la demanda eléctrica, la necesidad de inversión en fuentes de generación, así como el compromiso internacional formal de reducir la emisión de gases de efecto invernadero se mantuvieron constantes en ambos gobiernos. En tercer lugar, durante el proceso de terminación y reemplazo se presentaron cuestionamientos a la legitimidad de los oponentes, lo cual es característico de los procesos de polarización a nivel

relacional (Schedler, 2023). Finalmente, esto permite tener variación temporal dentro de la misma unidad, “lo cual es necesario para hacer inferencias causales en estudios de caso” (Wallace Goodman, 2024, p. 62).

Para avanzar la comparación en este capítulo procedo de la siguiente forma. Primero, presento un recorrido por la historia del sector eléctrico mexicano. Su objetivo es proporcionar información sobre el contexto histórico-político en donde tienen lugar las actividades de diseño e implementación de reformas en materia eléctrica. Segundo, para establecer el estudio de los casos, realizo una comparación cualitativa del contenido sustantivo de las reformas eléctricas de gobiernos de Enrique Peña Nieto y Andrés Manuel López Obrador en cuatro dimensiones: (i) diagnóstico y objetivos, (ii) instrumentos, (iii) cambios organizacionales y (iv) resultados. Finalmente, discuto los hallazgos y los vínculo con el análisis empírico de la polarización.

## **2.2. Antecedentes del cambio: una historia breve del sector eléctrico mexicano**

La historia económica de América Latina se ha caracterizado por episodios prominentes de conflicto entre los gobiernos y las industrias extractivas (Monaldi, 2020). En el sector energético este conflicto se refleja en los procesos de nacionalización que dieron origen a las industrias petroleras y gasíferas de la región. Específicamente para el sector eléctrico mexicano —cuya cadena de valor consiste en la generación, despacho, transmisión, distribución y comercialización de electricidad— las grandes nacionalizaciones del siglo XX permean hoy en día sobre las fuentes de generación de electricidad disponibles y los actores habilitados para involucrarse en el desarrollo del sistema eléctrico nacional (SEN).

Esta sección principalmente histórica tiene por objetivo proporcionar información sobre el contexto histórico en donde se desarrollan los procesos de reforma eléctrica en México. Si bien el origen moderno de este sector se remonta a la creación en 1937 de un modelo de electrificación

dirigida a través de una empresa pública —no excluyente de la participación privada—, fue en 1960 cuando se estableció la preponderancia estatal. Esto permitió expandir la industria eléctrica y garantizar la cobertura territorial, aunque con el tiempo también limitó su operación y programas de inversión, restándole la flexibilidad necesaria para garantizar una óptima gestión económica (CEFP, 2001).

Esta situación, aunada al aumento de la demanda nacional de energía eléctrica y a los cambios en la industria a nivel internacional, constituyeron dos motivos formales detrás de diferentes iniciativas de liberalización. El proceso de liberalización se llevó a cabo, primeramente, con la introducción de la figura de Productores Independientes de Energía (PIE) en 1992 durante el gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari y, finalmente, con la liberalización completa bajo la reforma energética de 2013 del gobierno de Enrique Peña Nieto.

La combinación de coyuntura crítica (nacionalización) y los mecanismos de participación privada creados en respuesta las limitaciones del modelo autárquico constituyen la base del clivaje Estado-Mercado que caracteriza al sector, en virtud del cual se suelen agrupar los actores y discursos dominantes. Por lo tanto, es previsible que al tratarse de una disputa por un instrumento que habilitó la participación privada por periodos de largo plazo (entre 15 y 20 años), los clústeres de actores se agreguen en función de este clivaje y defiendan sus propuestas a través de encuadres semánticos asociados a esta temática.

A continuación detallo el contexto histórico-político de esta arena de política pública mediante un recorrido en el que destaco cuatro momentos clave en la historia del sector. Estos son: (i) su origen y su nacionalización en 1960; (ii) las primeras experiencias de apertura a la iniciativa privada entre 1980 y 1990; (iii) la liberalización completa con la reforma de 2013; (iv) la cancelación de las subastas de energía de largo plazo a partir de 2018.

### **2.2.1. Coyuntura crítica: modelo de electrificación dirigida y nacionalización de la industria eléctrica**

En su origen, la electrificación de México se encaminó esencialmente a la satisfacción de las necesidades de la industria, en especial la extractiva, cuya demanda energética creció como resultado de las políticas porfiristas de fomento, tales como la exención de impuestos sobre la importación de maquinaria y el apoyo a actividades relacionadas con la expansión del sector de exportación. Aunado a ello, la creciente urbanización y creación de un mercado doméstico contribuyeron a ensanchar la demanda de electricidad (Parra, 1988).

Las condiciones naturales facilitaron el aprovechamiento de los recursos hídricos, por lo que a inicios del siglo XX se comenzó a invertir activamente en plantas hidroeléctricas y líneas de transmisión para abastecer con electricidad a los centros consumidores. En 1905, por ejemplo, se construía en México la planta hidroeléctrica más grande de Latinoamérica, la hidroeléctrica de Necaxa propiedad de la *Mexican Light and Power Company*, una de las tres compañías privadas regionales que acapararon las concesiones para la explotación del agua (Parra, 1988, p. 143). Las otras dos compañías eran el consorcio *The American and Foreign Power Company* y la Compañía Eléctrica de Chapala, que operaban en el centro, norte y occidente del país respectivamente.<sup>24</sup>

A pesar de que la caída del régimen porfirista y el nacionalismo revolucionario que le siguió afectaron a los negocios extranjeros en distintas formas e intensidades, estos no fueron eliminados como resultado directo de ese proceso, sino más bien sujetos a regulación y control. De acuerdo con Alma Parra (1988), las restricciones financieras derivadas de la lucha armada y la presión diplomática ejercida por los países extranjeros, que incluía desde la negativa al reconocimiento hasta la amenaza de intervención, contribuyeron a que el nacionalismo económico adquiriera un

---

<sup>24</sup> Comisión Federal de Electricidad. (s.f.). Historia de la CFE. Obtenido de CFE: <https://www.cfe.mx/nuestraempresa/pages/historia.aspx>

carácter pragmático con metas específicas inmediatas. “A partir de entonces la mayoría de las empresas extranjeras se vio sujeta a una amplia variedad de decretos, leyes y requerimientos fiscales diseñados con la finalidad de mantener una mayor parte de los beneficios de estas inversiones en el país” (Parra, 1988, p. 149). Así, el Código Nacional Eléctrico de 1926 reconoció la “utilidad pública” de la industria y detalló reglamentos técnicos de construcción y mantenimiento de plantas generadoras y abastecedoras (Parra, 1988, p. 150).

La situación del sector eléctrico permaneció bajo estos parámetros hasta 1937, cuando el presidente Lázaro Cárdenas publicó en el Diario Oficial la Ley que creó la Comisión Federal de Electricidad (CFE). El objetivo de esta regulación era llevar electricidad más allá de las zonas industriales y grandes asentamientos urbanos en donde las compañías privadas habían concentrado la electrificación, pues en ese año la población de México era de 18.3 millones de habitantes, de los cuales solo el 38% contaba con electricidad.<sup>25</sup> La CFE se fundó entonces para atender los servicios que no eran tan atractivos en rentabilidad, iniciar la instalación de centrales generadoras de electricidad —que sería distribuida por concesionarios privados— y la planeación general del sistema eléctrico (Eibenschutz, 2006). En su artículo 5 la ley estableció que la CFE tenía por objeto “organizar y dirigir un sistema nacional de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, basado en principios técnicos y económicos, sin propósitos de lucro y con la finalidad de obtener un costo mínimo y el mayor rendimiento posible en beneficio de los intereses generales”.<sup>26</sup>

Si bien la normativa que originó a CFE tuvo como prioridad la obtención de electricidad a los mejores costos posibles, y para ello contempló la participación de la iniciativa privada mediante “sociedades que tengan por objeto producir, transmitir y distribuir energía eléctrica a precios

---

<sup>25</sup> Comisión Federal de Electricidad, *op. cit.*

<sup>26</sup> DOF. 24 de agosto de 1937. Ley que crea la Comisión Federal de Electricidad.

equitativos”<sup>27</sup>, la sombra de las grandes nacionalizaciones de la época, en particular la expropiación petrolera, marcaron el inicio de una tendencia histórica al dominio del Estado en el sector de la energía en el país.

Esto tuvo un punto de llegada en 1960, cuando la adquisición de las propiedades de la *American and Foreign Power Company* y la compra del 90% de las acciones de la *Mexican Light and Power Company* finalizaron con la nacionalización de la industria eléctrica (CEFP, 2001, p. 77). El 21 de octubre de ese año el presidente Adolfo López Mateos envió a la Cámara de Diputados la ley que adecuó el Párrafo VI del Artículo 27 Constitucional, en donde se estableció que “corresponde exclusivamente a la Nación generar, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines”.<sup>28</sup>

Si bien durante el siglo XX mexicano los procesos de nacionalización sirvieron un propósito de legitimación ideológica del régimen político, lo perdurable de su legado es que permitieron materializar la idea del nacionalismo revolucionario a través de tareas e instituciones específicas que debían hacerla cumplir (Hernández Rodríguez, 2020). En su discurso del 27 de septiembre de 1960 el presidente Adolfo López Mateos señaló:

**La nacionalización de la energía eléctrica es una meta alcanzada por el pueblo en el camino de la Revolución.** Siempre hemos sostenido que alcanzar una meta debe ser punto de partida para más importantes realizaciones y ahora invitamos al pueblo de México a que, en posesión de su energía eléctrica, acreciente su

---

<sup>27</sup> DOF. *op, cit.*

<sup>28</sup> Cámara de Diputados, 2000. Cuadro comparativo de los cambios a los artículos 27 y 28 constitucionales. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/inveyana/polint/cual/c-1.htm>

industrialización para llevar a los hogares de todos los beneficios de la energía eléctrica y los de la industrialización.<sup>29</sup>

La nacionalización de la electricidad, en tanto coyuntura crítica, “permitió el desarrollo de la infraestructura necesaria para la integración, expansión y operación de la industria”, lo cual hizo posible “garantizar una cobertura territorial que requería de inversiones elevadas con periodos de maduración de largo plazo que difícilmente hubiese podido efectuar la iniciativa privada” (CEFP, 2009, p. 10). No obstante, al enfrentarse a los efectos clásicos de una situación de monopolio, la empresa pública también carecía de la flexibilidad necesaria para garantizar una buena gestión económica (Rousseau, 2012). De esta forma, el monopolio estatal en el sector —en virtud del cual la CFE se constituyó como empresa única que agrupó y controló todas las etapas del proceso eléctrico nacional<sup>30</sup>— se caracterizaba por una integración vertical, la planeación centralizada de sus actividades y el control tarifario y presupuestal determinados administrativamente en función las metas macroeconómicas del país, “mismos que incidían en su operación y programas de inversión, restándoles flexibilidad” (CEFP, 2001, p. 82).

### **2.2.2. Décadas de 1980 y 1990: antesala de la liberalización**

Las restricciones financieras y operativas del sistema eléctrico nacional, aunadas al incremento sostenido de la demanda de electricidad en el país, son frecuentemente considerados como los motores endógenos de la apertura a la participación privada en el sector. Dicha posibilidad está

---

<sup>29</sup> SME, 2018. Foro a LVIII años de la nacionalización de la industria eléctrica, ¿qué hacer? Disponible en: <https://www.sme.org.mx/actividades/2018/2018-09-27NacIndustriaElectrica/reporte.html>

<sup>30</sup> Hasta 2009 operó en el país una segunda empresa pública, Luz y Fuerza del Centro (LyFC). Esta fue constituida durante el proceso de nacionalización para los trabajadores de la antigua *Mexican Light & Power Company*, que estaban afiliados al Sindicato Mexicano de Electricistas (Eibenschutz, 2006, p. 70). La empresa fue extinguida por decreto presidencial y sus operaciones transferidas a la CFE.

presente en el marco legal desde la promulgación de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica (LSPEE) en 1975, bajo la figura de “autoabastecimiento”. Por ella los privados podían generar electricidad únicamente para su propio consumo y bajo autorización previa de la CFE.

En la década de 1980 la inversión privada en el sector eléctrico recibió un segundo impulso debido a los procesos de ajuste estructural en respuesta a la crisis financiera del Estado mexicano. En 1983 se modificó la LSPEE para ampliar los supuestos del autoabastecimiento a fin de permitir la cogeneración y la generación de energía de emergencia en caso de fallas en el servicio público (CEFP, 2001, p. 81). Sin embargo, fue hasta el año de 1992, durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, que se reformó la LSPEE. Dicha reforma reglamentó nuevas modalidades de servicio eléctrico consideradas “diferentes del servicio público” con el objetivo de permitir la participación privada.

Estas modificaciones legales abrieron la posibilidad de que particulares generaran electricidad bajo el amparo de la figura de Productor Independiente de Energía (PIE) en apego a los siguientes lineamientos: “que la venta de energía sea exclusiva para CFE; que se satisfagan las necesidades de energía eléctrica de una persona física o moral, de copropietarios de instalaciones eléctricas o una sociedad de autoabastecimiento; o se trate de exportación o importación de energía” (CEFP, 2009, p. 7). Con este nuevo arreglo legal se instituyó el modelo de funcionamiento de “comprador único” el cual preveía la participación de diferentes empresas en la generación de electricidad, pero con un solo comprador (la CFE) que la adquiría y se encargaba de distribuir y comercializarla (CEFP, 2009, p. 11).

La apertura a la iniciativa privada de este periodo, si bien limitada por la configuración del sistema político mexicano, coincidió temporalmente con un contexto regional marcado por el agotamiento del modelo de industrialización por sustitución de importaciones y la influencia

internacional ejercida por el Consenso de Washington. Este último consistía en “la reducción de los subsidios, la privatización de empresas estatales, la adopción de una paridad cambiaria competitiva, la promoción de la inversión extranjera, los presupuestos equilibrados y la liberalización comercial” (Lajous, 2012, p. 328). En ese marco ciertamente la empresa conservó su estatus público, pero se vio obligada al igual que PEMEX a adoptar nuevas estructuras organizativas (Rousseau, 2012, p. 4). Puede sostenerse, en consecuencia, que las experiencias de este periodo sentaron el precedente histórico del rumbo institucional que condujo a la liberalización completa del sector dos décadas más tarde.

### **2.2.3. Reforma energética de 2013: liberalización completa del sector energético**

Las transformaciones institucionales de corto y mediano alcance llevadas a cabo en el periodo previo tuvieron por corolario la aprobación de una reforma constitucional en 2013. En ese año el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto, apoyado en un acuerdo multipartidista de agenda compartida, llevó a cabo reformas a los artículos 25, 27 y 28 Constitucionales y la aprobación de diversas leyes secundarias que permitieron el acceso de nuevos participantes a toda la cadena de valor de las industrias de los hidrocarburos y la electricidad. Estas modificaciones se conocieron como la “reforma energética”, la cual puso fin al monopolio estatal sobre la energía en el país (Rousseau, 2016) (Méndez, 2018).

Entre sus objetivos, la reforma estableció “modernizar y fortalecer, sin privatizar, a Pemex y CFE; atraer mayor inversión al sector energético; contar con un mayor abasto de energéticos a mejores precios e impulsar el desarrollo con responsabilidad social y proteger el medio ambiente” (Gobierno de la República, 2014, p. 3). La reforma pretendía “modernizar al sector y ponerlo a tono con el proyecto financiero y económico de corte liberal que comenzaba a predominar en el

país, así como armonizar al sector energético con los principios rectores de la industria a nivel internacional” (Rousseau, 2020, p. 855).

### **2.2.3.1 La transformación liberal de la empresa paraestatal**

De los cambios que trajo consigo la reforma energética de 2013 en este apartado es crucial recuperar aquellos relacionados con el **nuevo papel que se le asignó a la empresa paraestatal CFE**, ya que en esa medida se habilitaron los diferentes mecanismos para la participación ampliada de la iniciativa privada en el sector eléctrico y, en particular, la operación de las subastas eléctricas de largo plazo.

En primer lugar, el Centro Nacional de Control de Energía (CENACE), cuya tarea principal es el control del SEN, se independizó de la CFE y se volvió un organismo público descentralizado, de modo que la CFE dejó de ser el órgano encargado de decidir el despacho de energía eléctrica en el país. En este sentido, la reforma reemplazó el criterio de despacho de electricidad anterior, el cual otorgaba prioridad a la generación de la empresa paraestatal, por uno basado únicamente en consideraciones de eficiencia económica (Ochoa Reza, 2016, p. 50). La reglamentación estableció que la energía eléctrica de “menor costo” tendría prioridad en el despacho, lo cual fue diseñado como un incentivo para la inversión privada en fuentes de generación “más eficientes”, como la eólica y la solar fotovoltaica.

En segundo lugar, con el objetivo de “terminar con el monopolio verticalmente integrado”, la nueva regulación estableció que las actividades de la industria eléctrica debían realizarse bajo una estricta separación legal. Por lo tanto, se dividió a CFE en empresas subsidiarias autónomas (*vertical unbundling*), cada una de ellas especializada en una etapa de la cadena de valor: CFE Generación (6 empresas), CFE Transmisión, CFE Distribución y CFE Suministro Básico. Ello para

“fomentar el acceso abierto y el funcionamiento eficiente del sector” (Gobierno de la República, 2014, p. 25).

En tercer lugar, la Ley de la Industria Eléctrica (LIE) creó un esquema de obligaciones para los usuarios calificados y las empresas de suministro eléctrico relacionado con la adquisición de Certificados de Energías Limpias (CEL). Bajo este esquema todos los suministradores debían obtener una proporción de su energía, determinada por la Secretaría de Energía (SENER), proveniente de fuentes limpias. Dado que para el gobierno las fuentes de generación de CFE tenían una participación importante de combustibles costosos como el combustóleo y el diésel<sup>31</sup> y puesto que no se reconoció a las plantas propiedad de la CFE como generadoras de CEL, la regulación obligó a la CFE a comprar energía a productores privados, quienes bajo este nuevo modelo de gobernanza recibían fuertes incentivos para invertir en proyectos de generación solar y eólica.

Finalmente, al igual que PEMEX, CFE cambió su denominación legal. Bajo el nuevo marco normativo se le reconoció como una “empresa productiva del Estado” con el objeto de “crear valor económico e incrementar los ingresos de la nación” (Gobierno de la República, 2014, p. 31). Como se puede ver, tanto de forma como de fondo, la empresa asumió un nuevo rol como un competidor más en el mercado. A tal efecto se creó el Mercado Eléctrico Mayorista (MEM), en donde productores privados podían competir con la CFE en la compraventa de los insumos requeridos para la operación del Sistema Eléctrico Nacional.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> En 2012 el combustóleo y el carbón tenían una participación conjunta de 25% en la capacidad instalada del país, frente al 20% de la energía hidroeléctrica (Ochoa Reza, 2016, p. 21). Si bien el gas natural era en ese entonces la fuente de energía más utilizada por CFE (46% de la capacidad instalada en 2012), en el diagnóstico de la Reforma el gobierno de Peña Nieto señaló obstáculos en su uso como la poca producción nacional (30% era de importación) y la falta de infraestructura en el sistema nacional de gasoductos (Gobierno de la República, 2014).

<sup>32</sup> Gobierno de México. El Mercado Eléctrico Mayorista, *CENACE Blog*. Disponible en: <https://www.gob.mx/cenace/es/articulos/sabes-que-es-el-mercado-electrico-mayorista>

Un componente importante del MEM fueron las Subastas de Largo Plazo (SLP), mecanismos competitivos de asignación de contratos de compraventa de energía acumulable, potencia y CEL. Al ser de largo plazo, estos contratos tenían una duración de 15 años para energía acumulable y potencia y 20 años para CEL.<sup>33</sup> Por medio de estas subastas los generadores de energía variable se comprometían a ofrecer electricidad y la CFE y otros usuarios calificados a comprarla a un precio fijo. En suma, su carácter de largo plazo tenía por objetivo reducir el riesgo financiero para los inversionistas al garantizarles una demanda constante, un precio asegurado y una fuente de ingresos estable durante el período del contrato.

#### **2.2.4. 2018: Cambio de gobierno y cancelación del instrumento**

A partir de 2018 se registraron nuevos cambios de gran trascendencia en la política energética de México. El gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador propuso recuperar el protagonismo de las empresas paraestatales en el sector energético. Este objetivo fue llevado a cabo mediante una serie de reformas que, por lo tanto, operaron en detrimento de la reforma liberalizante de 2013.

El 3 de diciembre de 2018 se emitió el Acuerdo de suspensión de la cuarta Subasta de Largo Plazo SLP-1/2018 “por instrucción de la Presidencia de la República, derivado del cambio de administración en el suministrador de Servicios Básicos de la Comisión Federal de Electricidad, la Secretaría de Energía y el Centro Nacional de Control de energía”.<sup>34</sup> Este acuerdo estableció que la suspensión de las subastas tenía por objetivo “llevar a cabo una revisión de sus objetivos y

---

<sup>33</sup> CENACE. Sistema de Información del Mercado. Subastas de largo Plazo. Disponible en: <https://www.cenace.gob.mx/Paginas/SIM/SubastasLP.aspx>

<sup>34</sup> CENACE. ACUERDO de suspensión de la Subasta de Largo Plazo SLP-1/2018. Disponible en: [https://www.cenace.gob.mx/Docs/05\\_SLP/2018/39\\_Acuerdo%20de%20suspensi%C3%B3n%20de%20la%20SLP%20No.1%202018%20v03%2012%202018.pdf](https://www.cenace.gob.mx/Docs/05_SLP/2018/39_Acuerdo%20de%20suspensi%C3%B3n%20de%20la%20SLP%20No.1%202018%20v03%2012%202018.pdf)

alcances” y, aunque mencionó que que una vez finalizada dicha revisión se realizaría “la notificación de reactivación”, el instrumento fue cancelado definitivamente el 1 de febrero de 2019.

Más adelante, el 1 de febrero de 2021 el presidente de la república envió una iniciativa de reforma a la LIE que revirtió el criterio de despacho de electricidad establecido por la reforma de 2013, por el que la energía eléctrica de menor costo era despachada primero. Esta medida regresó la prioridad a las energías producidas por CFE, restando así competitividad a las fuentes de origen privado. Al mismo tiempo, se abandonó la previsión previa que contemplaba la desincorporación progresiva de centrales eléctricas de carbón hacia 2026, permitiéndoles operar hasta el final de su vida útil, “a pesar de su impacto ambiental y los elevados costos asociados a su mantenimiento” (Rousseau, 2021, p. 4).

Si bien durante este sexenio se promovió el uso de energías limpias como la hidroeléctrica y la geotérmica, estas son tecnologías establecidas que son desarrolladas principalmente por la CFE y que tienen un fuerte valor simbólico para el país (Rousseau, 2021). Por esta razón, los cambios en la política eléctrica de este periodo afectaron a las energías renovables que venían principalmente de proyectos financiados por las compañías privadas establecidas durante el gobierno anterior.

### **2.3. Comparación de las reformas eléctricas (2013-2024)**

Para incorporar las decisiones formales al análisis del conflicto político, en esta sección presento una comparación del contenido sustantivo de las reformas eléctricas promovidas por los gobiernos de Enrique Peña Nieto y Andrés Manuel López Obrador. Las fuentes principales son documentos

institucionales sometidos a un análisis de contenido cualitativo, complementadas con fuentes secundarias como notas periodísticas y evaluaciones independientes.

El propósito de esta comparación es recopilar la evidencia que fundamentó las posturas *a favor y en contra* de los respectivos modelos de gobernanza. En conjunto con el análisis empírico, la finalidad de este ejercicio es comprender los argumentos y discursos de los actores (aspectos simbólicos) a la luz del contexto material (ganancias y pérdidas) generado por las políticas públicas existentes. Las dimensiones de la comparación se encuentran en el *cuadro 7*.

<b>Cuadro 7. Dimensiones de la comparación cualitativa de las reformas eléctricas (2013-2024)</b>
1. Diagnóstico y objetivos de las reformas
2. Instrumentos para llevar a cabo los objetivos
3. Cambios organizacionales en el Sistema Eléctrico Nacional (SEN)
4. Resultados de la reformas

*Cuadro 7.* Dimensiones de la comparación del contenido de las reformas. FUENTE: Elaboración propia.

### **Reforma eléctrica del gobierno de Peña Nieto**

#### **2.3.1. Diagnóstico y objetivos**

El 20 de diciembre de 2013 se publicó en el Diario Oficial de la Federación una reforma energética profunda. Esta constó de enmiendas a los Artículos 25, 27 y 28 Constitucionales, la aprobación de nueve leyes secundarias y la modificación de doce leyes existentes (Ochoa Reza, 2016). En conjunto, estos cambios abrieron completamente —por primera vez en más de cincuenta años— los sectores de los hidrocarburos y la electricidad a la participación de la iniciativa privada.

En su diagnóstico el gobierno identificó diversos problemas estructurales en el sector eléctrico que justificaban la necesidad de liberalizarlo. En primer lugar, se señaló que el precio de

la electricidad en México era elevado y poco competitivo en comparación con otros países del mundo, lo cual afectaba negativamente el crecimiento económico del país. Asimismo, se evidenció una dependencia considerable del combustóleo y el diésel para la generación eléctrica, lo cual resultaba más costoso y contaminante en comparación con alternativas como el gas natural o las energías limpias. Para el gobierno de Enrique Peña Nieto, el lento ritmo en la sustitución de dichos combustibles se debía principalmente a la exclusividad de la CFE para suministrar el servicio público de energía eléctrica (Gobierno de la República, 2014, pp. 19-20).

El gobierno argumentó que, aunque ya se permitía cierta participación privada en el sector, los grandes proyectos energéticos estaban sujetos a la planeación y restricciones presupuestales de la CFE, lo cual generaba cuellos de botella para el desarrollo eficiente del sector. Asimismo, se destacó la falta de inversión en las redes de transmisión, necesaria para conectar zonas con alto potencial de generación renovable, e ineficiencias operativas en la red de distribución, “en donde las pérdidas de energía duplicaban el promedio de los países de la OCDE” (Gobierno de la República, 2014, pp. 19-20). Estos elementos justificaron una reforma de apertura completa a la inversión privada, orientada a mejorar la “competitividad y eficiencia” del sistema eléctrico nacional.

### ***Caja de texto 2. Objetivos de la reforma de 2013***

- a) “Modernizar y fortalecer, sin privatizar, a Pemex y a la Comisión Federal de Electricidad como empresas productivas del Estado 100% mexicanas”.
- b) “Permitir que la nación ejerza, de manera exclusiva, la planeación y control del sistema eléctrico nacional, en beneficio de un sistema competitivo que permita reducir los precios de la luz”.
- c) “Atraer inversión al sector energético mexicano para impulsar el desarrollo del país”.
- d) “Contar con un mayor abasto de energéticos a mejores precios”.
- e) “Garantizar estándares internacionales de eficiencia, calidad y confiabilidad del suministro, transparencia y rendición de cuentas”.
- f) “Combatir de manera efectiva la corrupción en el sector energético”.
- g) “Impulsar el desarrollo con responsabilidad social y proteger al medio ambiente”.

Caja de texto 2. Objetivos de la reforma de 2013. FUENTE: (*Gobierno de la República, 2014, p. 3*).

En síntesis, el gobierno de Peña Nieto diseñó una regulación para crear un sector eléctrico “eficiente” y “competitivo”, con el objetivo explícito de “aumentar la inversión y la participación de las energías renovables en la matriz energética del país”. El gobierno anticipó que estos cambios permitirían la disminución de los costos de la energía eléctrica, aunque no precisó con claridad cuánto tiempo tardarían en reflejarse en tarifas más bajas para los usuarios de suministro básico, es decir, doméstico y comercial.

#### **2.3.2. Instrumentos**

Para llevar a cabo sus objetivos la reforma consideró importante “incentivar la competencia en todos los eslabones de la cadena de valor” (CRE, 2015, pp. 9-10). A tal efecto, el modelo regulatorio fue instrumental para lograr un rediseño institucional que cumpliera el objetivo de deshacer el monopolio verticalmente integrado que tenía a la CFE a la cabeza. Se ordenó entonces la desintegración vertical de toda la cadena de valor eléctrica (*vertical unbundling*) —generación,

transmisión, distribución y comercialización— y se dividió a la empresa paraestatal en seis empresas subsidiarias, cada una con autonomía operativa. De igual modo, se creó el Mercado Eléctrico Mayorista (MEM), un espacio en el que grandes compradores y *generadores*<sup>35</sup> podrían realizar transacciones de energéticos y demás *productos asociados*<sup>36</sup> requeridos para el funcionamiento del SEN.

Entre los mecanismos clave se incluyó la figura de los contratos de cobertura eléctrica, los cuales otorgaron libertad contractual a los participantes del MEM para acordar condiciones de compraventa según sus necesidades particulares. Se introdujeron también los Certificados de Energías Limpias (CEL) como instrumentos para incentivar la generación a partir de fuentes renovables bajo un esquema de metas progresivas de cumplimiento.<sup>37</sup> Además, se creó el Centro Nacional de Control de Energía (CENACE) responsable tanto del control operativo del SEN como de la gestión del MEM. Finalmente, se garantizó el “acceso abierto y no debidamente discriminatorio” a la Red Nacional de Transmisión, permitiendo que cualquier generador con los requisitos técnicos necesarios pudiera interconectarse y participar en el nuevo esquema competitivo.

El nuevo mercado eléctrico estaba regido por el principio de libre entrada y libre competencia, de manera que la energía producida por CFE competiría directamente con la

---

<sup>35</sup> Un *generador* es un usuario que cuenta con centrales eléctricas que generan más de 0.5 MW. La Reforma estableció que los generadores podrían participar directamente en el MEM y en las subastas de largo plazo.

<sup>36</sup> Son productos vinculados a la operación y desarrollo de la industria eléctrica. Estos son: potencia, CEL, derechos financieros de transmisión y servicios conexos.

<sup>37</sup> En 2015 la SENER estableció dicho porcentaje en 5% para cumplirse en 2018.

generada por los particulares. La compraventa de estos productos se podría realizar a través del mercado spot<sup>38</sup> y de contratos asignados a través de subastas.

En cuanto a las actividades de comercialización de energía, se dividió a los usuarios en *usuarios calificados* (grandes consumidores) y *usuarios básicos* (usuarios comerciales y domésticos). Mientras los usuarios calificados podían participar directamente en el MEM y contratar su propia energía directamente con los generadores a precios pactados libremente, para los usuarios básicos se mantuvo la provisión del servicio a cargo de CFE a un precio fijo subsidiado.

**Diagrama 2. Diseño del Mercado Eléctrico Mayorista (MEM)**

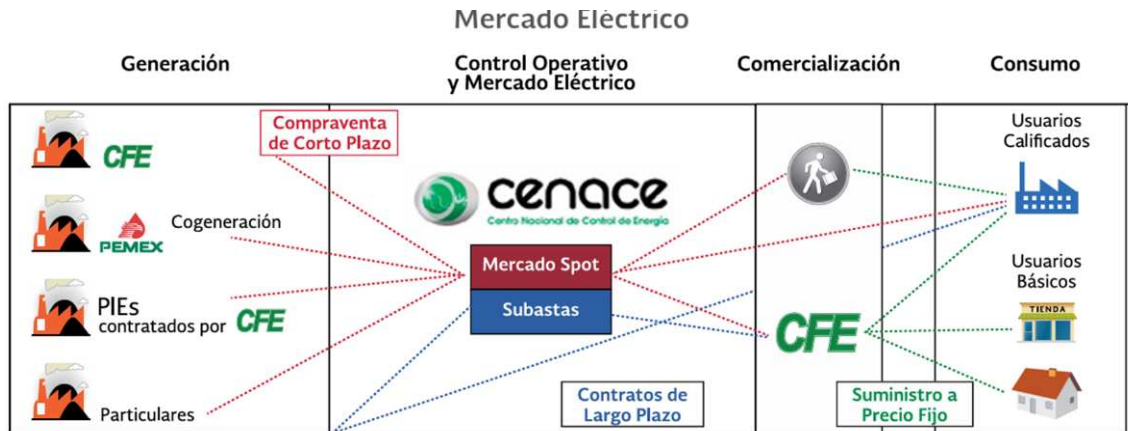


Diagrama 2. Diseño del MEM. FUENTE: Tomado de (*Gobierno de la República, 2014*).

Es importante notar que el esquema de comercialización y consumo de electricidad se diseñó de modo que, en principio, *los precios competitivos de la energía eléctrica alcanzarían indirectamente a los usuarios básicos*. Es decir, que la reforma previó que la reducción de las

<sup>38</sup> Es un mercado de corto plazo en donde los precios se determinan en función de la oferta y la demanda en tiempo real.

tarifas en los hogares y los comercios vendría como resultado del mandato impuesto a la CFE de adquirir su energía a las plantas generadoras que resultaran más eficientes mediante la asignación competitiva de contratos de generación. Para los usuarios de suministro básico, las tarifas serían fijadas por la CRE conforme a los precios de transmisión y distribución de electricidad para garantizar la estabilidad de precios mediante subsidios. A largo plazo, el gobierno prometió que el umbral que diferenciaba a usuarios básicos de usuarios calificados se iría “reduciendo de manera gradual para ampliar el acceso al mercado y que más usuarios puedan pactar de forma libre los precios de su energía eléctrica” (Ochoa Reza, 2016, p. 60).

En lo relativo al instrumento de las **subastas de largo plazo**, estas se definen como “procesos en los que se subastan contratos para proporcionar una cierta cantidad de energía a largo plazo, de modo que los adjudicatarios puedan reducir su riesgo percibido al financiar los proyectos que se utilizarán para suministrar esa energía” (Marambio & Rudnick, 2017, p. 29). La reforma estableció subastas para la compraventa de tres productos: potencia, energía acumulable y CEL. Los plazos de los contratos se definieron en quince años para los primeros dos y veinte años para los CEL (*diagrama 3*).

### Diagrama 3. Diseño de las subastas de largo plazo

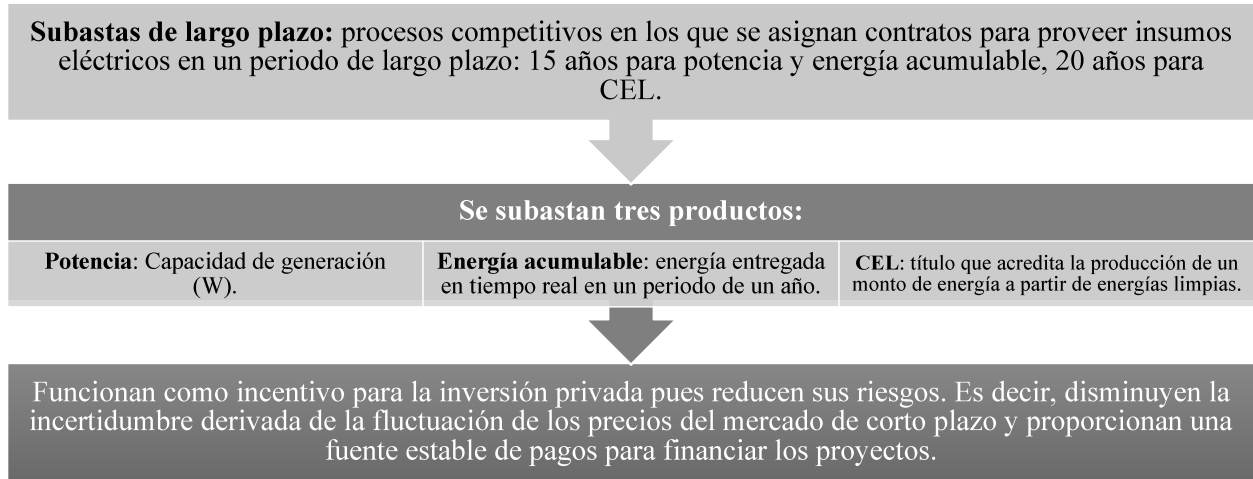


Diagrama 3. Diseño de las subastas de largo plazo. FUENTE: Elaboración propia con información de (SENER, 2015).

#### 2.3.3. Cambios organizacionales en el SEN

La implementación de la reforma trajo consigo modificaciones que trastocaron la organización completa del Sistema Eléctrico Nacional (SEN). Presento una síntesis de estos cambios en el *cuadro 8*.

<b>Cuadro 8. Cambios en sistema eléctrico nacional (SEN) con la Reforma de 2013, por etapa de la cadena de valor</b>		
<b>Etapa</b>	<b>Descripción</b>	<b>Cambios con la reforma eléctrica de EPN</b>
<b>Generación</b>	A partir de combustibles y otras fuentes que componen la matriz energética del país, para atender demanda industrial, comercial y doméstica.	Se eliminaron las barreras de entrada para que los sectores público y privado compitieran entre sí en la generación de energía eléctrica y su venta en el Mercado Eléctrico Mayorista (MEM).
<b>Despacho</b>	Centro computarizado que ordena a dónde se dirige la energía eléctrica producida para atender la demanda de los centros de consumo.	El Centro Nacional de Control de Energía (CENACE) se independizó de la CFE para operar el SEN y el <i>mercado spot</i> bajo criterios de competitividad y eficiencia, con el mandato de despachar primero la energía de menor costo. Además, se le confirió la responsabilidad de

		garantizar acceso abierto y equitativo a las redes de transmisión y distribución.
<b>Transmisión</b>	Torres y cables que llevan energía eléctrica de alta tensión, uniendo puntos de generación con puntos de consumo futuro.	Ambos permanecieron como actividades estratégicas exclusivas del Estado, pero se estableció la posibilidad de realizar contratos con particulares para construir infraestructura y “modernizar” las redes de transmisión y distribución.
<b>Distribución</b>	Postes y cables que transportan energía eléctrica de baja tensión a los comercios y hogares.	
<b>Comercialización</b>	Venta y cobro de la electricidad.	Los usuarios calificados (demanda > 1 MW) podrán pactar precios libremente con las empresas generadoras, mientras que los usuarios de suministro básico (demanda < 1 MW) seguirán recibiendo servicio de la CFE, quien debía adquirir la energía a través de subastas para garantizar los menores costos para los usuarios.

Cuadro 8. Cambios en el Sector Eléctrico derivados de la Reforma de 2013, por etapa del SEN. FUENTE: Elaboración propia a partir de (*Gobierno de la República, 2014*) y (*Ochoa Reza, 2016*).

### 2.3.4. Resultados

El esquema de incentivos creados por la reforma de 2013 contribuyó significativamente al desarrollo de las energías solar fotovoltaica y eólica en México. En este sentido, se reconoció que “el incremento de estas dos tecnologías responde al desarrollo del MEM y, fundamentalmente, a las subastas eléctricas de largo plazo celebradas entre 2015 y 2017” (IMCO, 2023). De acuerdo con datos publicados por el propio CENACE en los fallos de las respectivas subastas, se generaron compromisos por 8,779 MW de nueva capacidad a instalarse entre 2018 y 2020 (Perspectivas Energéticas, 2019, p. 3).

<b>Cuadro 9. Resultados de las subastas de largo plazo (2015-2017)</b>				
	<b>Primera subasta (2015)</b>	<b>Segunda subasta (2016)</b>	<b>Tercera subasta (2017)</b>	<b>Total</b>
<b>Precio promedio de 1 MW/CEL (USD)</b>	47.7	33.4	20.5	<b>33.9</b>
<b>Capacidad a instalarse (MW)</b>	2085	2916	2562	<b>7563</b>
<b>Inversión comprometida (MDD)</b>	2600	4000	2369	<b>8969</b>
<b>Centrales comprometidas</b>	16	36	15	<b>67</b>
<b>Empresas ganadoras</b>	11	23	10	<b>44</b>
<b>Participación de la tecnología fotovoltaica en venta de CEL y MWh (%)</b>	53%	54%	55%	
<b>Participación de la energía eólica en venta de CEL y MWh (%)</b>	47%	43%	45%	

Cuadro 9. Resultados de las subastas de largo plazo (2015-2018). FUENTE: Elaboración propia con datos de: CENACE y BANOBRAS<sup>39</sup>

El *cuadro 9* muestra los resultados de las tres subastas de energía de largo plazo realizadas entre 2015 y 2017. Se observa que el precio promedio por MWh y CEL disminuyó significativamente, de 47.7 USD en la primera subasta a 20.5 USD en la tercera. En total, se comprometieron 7,563 MW de nueva capacidad, con una inversión de 8,969 millones de dólares y la construcción de 67 centrales. La participación de las tecnologías renovables mostró un predominio de la energía solar fotovoltaica, cuya participación en la venta de CEL y MWh aumentó del 53% en la primera subasta

<sup>39</sup> Véase: CENACE. Sistema de Información del Mercado. Subastas de largo Plazo. Disponible en: <https://www.cenace.gob.mx/Paginas/SIM/SubastasLP.aspx> y BANOBRAS. Proyectos México. Disponible en: <https://www.proyectosmexico.gob.mx/>

al 55% en la tercera, mientras que la energía eólica osciló entre el 43% y el 47%. Esto sugiere que el modelo incentivó efectivamente la expansión de tecnologías renovables con costos decrecientes y mayor competitividad.

A pesar de los resultados obtenidos y de los elementos de retroalimentación positiva incorporados a su diseño, el siguiente gobierno tuvo éxito en cancelar abruptamente este instrumento. Esto quiere decir que, aunque la reforma eléctrica de Peña Nieto estableció compromisos gubernamentales de largo plazo, nutrió nuevos grupos de partes interesadas, logró atraer una cuantiosa inversión, redujo los precios de contratación de energía eléctrica para grandes consumidores e incluso aumentó la participación de las energías renovables variables en la matriz energética del país, el modelo se mostró altamente vulnerable a los cambios del entorno político.

### **Reforma eléctrica del gobierno de López Obrador**

#### **2.3.5 Diagnóstico y objetivos**

El diagnóstico presentado por el gobierno del presidente López Obrador cuestionó los resultados de la reforma de 2013 al considerar que debilitó operativa y financieramente a la CFE. Por lo tanto, la política energética se encaminó a resolver la “incorporación inequitativa de agentes privados” (SENER, 2019, p. 9) generada por la reforma anterior. A tal efecto a partir de 2018 se redujeron instrumentos clave que habilitaron y expandieron la participación privada bajo el modelo de gobernanza anterior.

El gobierno argumentó que la separación vertical de CFE y la creación de filiales para gestionar el mercado eléctrico derivó en pérdidas por \$7,820 millones de pesos tan solo en 2018, y que la CFE “terminó facilitando las operaciones de sus propios competidores” (SENER, 2019, p. 9). Además, se denunció un trato inequitativo en la asignación de permisos de generación. Con

un volumen considerablemente mayor otorgado a actores privados frente a la empresa pública, se proyectaron pérdidas de largo plazo que alcanzaban hasta 160 mil millones de pesos. La SENER señaló que los generadores privados accedieron a la infraestructura de transmisión y distribución de la CFE con inversiones mínimas, beneficiándose de subsidios sin una contraprestación clara.

En particular, se reconoció que la reforma liberalizante restó capacidad de planeación al Estado mexicano debido al mandato de separación institucional del proceso de planeación del sistema eléctrico. La división de responsabilidades entre la SENER, en CENACE y CFE-distribución ocasionaron la pérdida del análisis integral del sistema eléctrico y cancelaron “la posibilidad de diseñar la expansión óptima del subsistema, con lo que no es posible garantizar los menores costos totales en el largo plazo” (SENER, 2019, p. 10).

En lo relativo a problemas técnicos, se diagnosticó que la gran capacidad de centrales eléctricas renovables y convencionales —interconectadas al sistema eléctrico debido a la reforma de 2013— saturaron la red eléctrica en algunas regiones del país. De acuerdo con el gobierno, la expansión desordenada de la capacidad instalada, particularmente en fuentes de generación renovable, generó una saturación que puso en riesgo la confiabilidad del suministro eléctrico. Además, se consideró que la reestructuración interna de la CFE incrementó los costos operativos y redujo la eficiencia, comprometiendo así la sostenibilidad financiera de la empresa paraestatal.

En síntesis, los cambios en política eléctrica a partir de 2018 se dirigieron a cancelar las estructuras de incentivos clave de la reforma eléctrica de 2013. De acuerdo con el gobierno del presidente López Obrador, el modelo de gobernanza previo tuvo como resultado principal “reducir las capacidades operativas, financieras, de inversión y de servicio de CFE” (SENER, 2019, p. 9). En cuanto a las subastas, se argumentó que crearon un “universo de permisos y contratos que generaron desorden y desequilibrio sistémico para la planeación del SEN [lo cual] desvinculó la

demanda de la generación más cercana y eficiente y subordinó la construcción de infraestructura de transmisión y distribución” (SENER, 2019, p. 9).

***Caja de texto 3. Objetivos del Programa de Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional (PRODESEN) 2019-2033***

- a) Producir electricidad, abasto garantizado, soberanía, seguridad energética y sostenibilidad.
- b) Reconocer justamente a la CFE su contribución a la generación nacional de electricidad a través de su producción con energías limpias.
- c) Aumentar la generación eléctrica con energías limpias y renovables y cumplir con los compromisos en relación con el cambio climático y la reducción de emisiones.
- d) Reintegrar y fortalecer operativa, financiera y tecnológicamente a las empresas productivas del Estado y apoyo a productores privados, para impulsar la seguridad energética y el desarrollo nacional a fin de garantizar el acceso a la energía eléctrica a todos los mexicanos a un precio justo y accesible.
- e) Acelerar de manera ordenada la incorporación de energías renovables en la matriz energética nacional, asegurando que se mantenga la integridad, seguridad, rentabilidad y crecimiento de la red eléctrica como infraestructura estratégica del Estado.

Caja de texto 3. Objetivos del PRODESEN 2019-2033. FUENTE: (SENER, 2019, pp. 14-20).

El nuevo modelo de gobernanza se dirigió al “rescate, mediante una política energética fundada en el principio de interés general, público y nacional que le permita [a la CFE] participar en igualdad de condiciones en la industria eléctrica” (SENER, 2019, p. 13). Al igual que el gobierno anterior, el gobierno de AMLO argumentó en favor de su reforma eléctrica bajo el objetivo de obtener precios más accesibles para los consumidores, pero sin que eso comprometiera la autosuficiencia energética del país.

### **2.3.6. Instrumentos**

Con el objetivo de fortalecer el papel del Estado en el sector eléctrico, el gobierno del presidente López Obrador emitió diversas disposiciones administrativas, reformó la Ley de la Industria Eléctrica (LIE) y promovió dos iniciativas de reforma constitucional en materia energética. Esto generó cambios profundos en el modelo de gobernanza establecido.

Primero, se ordenó la suspensión e inmediata cancelación definitiva de las Subastas de Largo Plazo, lo cual detuvo la celebración de su cuarta edición (SLP-1/2018). Segundo, se rediseñó el esquema de los Certificados de Energía Limpia (CEL) para permitir que la CFE pudiera generarlos con sus tecnologías no carboníferas. Dado que el objetivo de estos instrumentos era incrementar la generación de energías renovables bajo un modelo de participación privada a largo plazo, su cancelación (subastas) y reducción (esquema de CEL) supuso el desmantelamiento de la estructura de incentivos clave de la reforma liberalizante de 2013.

Bajo la reforma de Peña Nieto las empresas paraestatales se definieron como monopolios. Así, para favorecer la incorporación de inversión privada en el sector eléctrico, no se permitió que las plantas hidroeléctricas, geotérmicas y nuclear de la CFE —todas ellas renovables— generaran CEL. Con ello la empresa pública estuvo obligada a adquirir sus certificados a los generadores privados con tecnologías “más eficientes”. En el gobierno del presidente López Obrador la nueva política eléctrica permitió a CFE generar CEL. Desde luego, la medida se ganó el rechazo de las empresas del ramo y de diversas organizaciones industriales, quienes argumentaron que “el valor de sus inversiones y el precio de la electricidad que ofrecían dependía de la venta y el valor de los CEL” (Martínez, 2025, p. 28).

En cuanto a la reforma a la LIE, el Ejecutivo la presentó el 1 de febrero de 2021, fue aprobada semanas después y publicada el 9 de marzo de ese mismo año en el DOF. La reforma devolvió prioridad en el despacho eléctrico a las Centrales Eléctricas Legadas y a las Centrales Externas Legadas con compromiso de entrega física en el despacho de energía<sup>40</sup> con el objetivo de subsanar las intermitencias que las plantas privadas generaban en la red.

Adicionalmente, la reforma revocó los permisos de autoabastecimiento obtenidos bajo el marco de la antigua Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica (LSPEE) de 1992, al considerar que su otorgamiento fue un “fraude a la ley”<sup>41</sup>. También se ordenó la “revisión, renegociación o eventual terminación anticipada” de los contratos firmados con Productores Independientes de Energía (PIE), y se estableció un plazo de 180 días para que la SENER, la CRE y el CENACE realizaran las adecuaciones necesarias a los instrumentos regulatorios para alinearlos con el nuevo marco legal.

Su profundo impacto no la dejó exenta de controversias. De hecho, la reforma a la LIE fue objeto de intensas controversias jurídicas a lo largo del sexenio de López Obrador. El 8 de abril de 2021 un grupo de 48 senadoras y senadores de oposición promovieron ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) la acción de inconstitucionalidad 64/2021. En esa ocasión, los ministros de la corte SCJN resolvieron que la reforma sí era constitucional y sus disposiciones permanecieron vigentes. Si bien la acción de inconstitucionalidad 64/2021 no logró la declaratoria

---

<sup>40</sup> Las *centrales eléctricas legadas* se refieren a las plantas de generación de la CFE que operan bajo condiciones históricas que les otorgan prioridad en el despacho de energía. Las *centrales externas legadas con compromiso de entrega física* son aquellas instalaciones de propiedad privada que pueden suministrar energía de forma real y sin intermitencias. Véase: SENER, 2017. Términos, plazos, criterios, bases y metodologías de los Contratos Legados para el Suministro Básico y mecanismos para su evaluación. Disponible en: <https://www.gob.mx/sener/acciones-y-programas/terminos-plazos-criterios-bases-y-metodologias-de-los-contratos-legados-para-el-suministro-basico-y-mecanismos-para-su-evaluacion-128297>

<sup>41</sup> DOF. 9 de marzo de 2021. DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de la Industria Eléctrica.

de inconstitucionalidad como buscaron sus promoventes, la resolución no impidió que se presentaran nuevos medios de control constitucional. Tras la desestimación de esa primera acción, diversas empresas del sector energético promovieron juicios de amparo indirecto en contra de la LIE. En dichos amparos argumentaron que las modificaciones violaban los principios constitucionales de “libre competencia y concurrencia” así como derechos relacionados con el medio ambiente y la salud.<sup>42</sup>

Por último, en cuanto a las iniciativas de reforma constitucional, en el sexenio de AMLO se promovieron dos, una en 2021 y otra en 2024. La primera fue presentada por el ejecutivo el 1 de octubre de 2021 y rechazada el 17 de abril de 2022 al no alcanzar la mayoría calificada en la Cámara de Diputados. La segunda fue parte de un paquete de reformas anunciado el último año del gobierno del presidente López Obrador. En este segundo intento el presidente esperó la resolución de la SCJN sobre los amparos indirectos interpuestos contra las modificaciones a la LIE de 2021. Después de que el 31 de enero de 2024 la SCJN declarara inconstitucional la reforma a la LIE de 2021 “por vulnerar los principios de competencia, libre concurrencia y desarrollo sustentable”<sup>43</sup>, el presidente presentó una segunda iniciativa de reforma constitucional el 5 de febrero de 2024.

Aunque la segunda iniciativa de reforma constitucional fue significativamente menos amplia y detallada que la primera, compartió varios de sus objetivos y sentó las “bases constitucionales para alcanzar efectos similares a los pretendidos con la más ambiciosa y detallada

---

<sup>42</sup> Amparo en revisión 54/2024. Disponible en: [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento\\_dos/2024-05/240523-AR-54-2024\\_0.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2024-05/240523-AR-54-2024_0.pdf)

<sup>43</sup> SCJN, 31 de enero de 2024. Comunicado de prensa núm. 028/2024 “Reforma de 2021 a la Ley de la Industria Eléctrica; en cuanto introduce nuevas reglas en el orden del despacho de energía, la forma de asignación de los contratos de cobertura eléctrica y el sistema de adquisición de certificados de energías limpias vulnera los principios de competencia, libre concurrencia y desarrollo sustentable”. Disponible en: <https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=7699>

iniciativa de reforma constitucional de 2021” (Hernández Ochoa, 2024, p. 151). Cabe destacar que esta segunda iniciativa de reforma energética fue aprobada por el Congreso y publicada en el DOF el 31 de octubre de 2024, ya en el sexenio de la presidenta Claudia Sheinbaum. Una línea del tiempo que sintetiza los cambios en el entorno regulatorio durante el gobierno de AMLO puede encontrarse en el *diagrama 4*.

**Diagrama 4. Línea del tiempo de los cambios en el entorno regulatorio (2019-2024)**

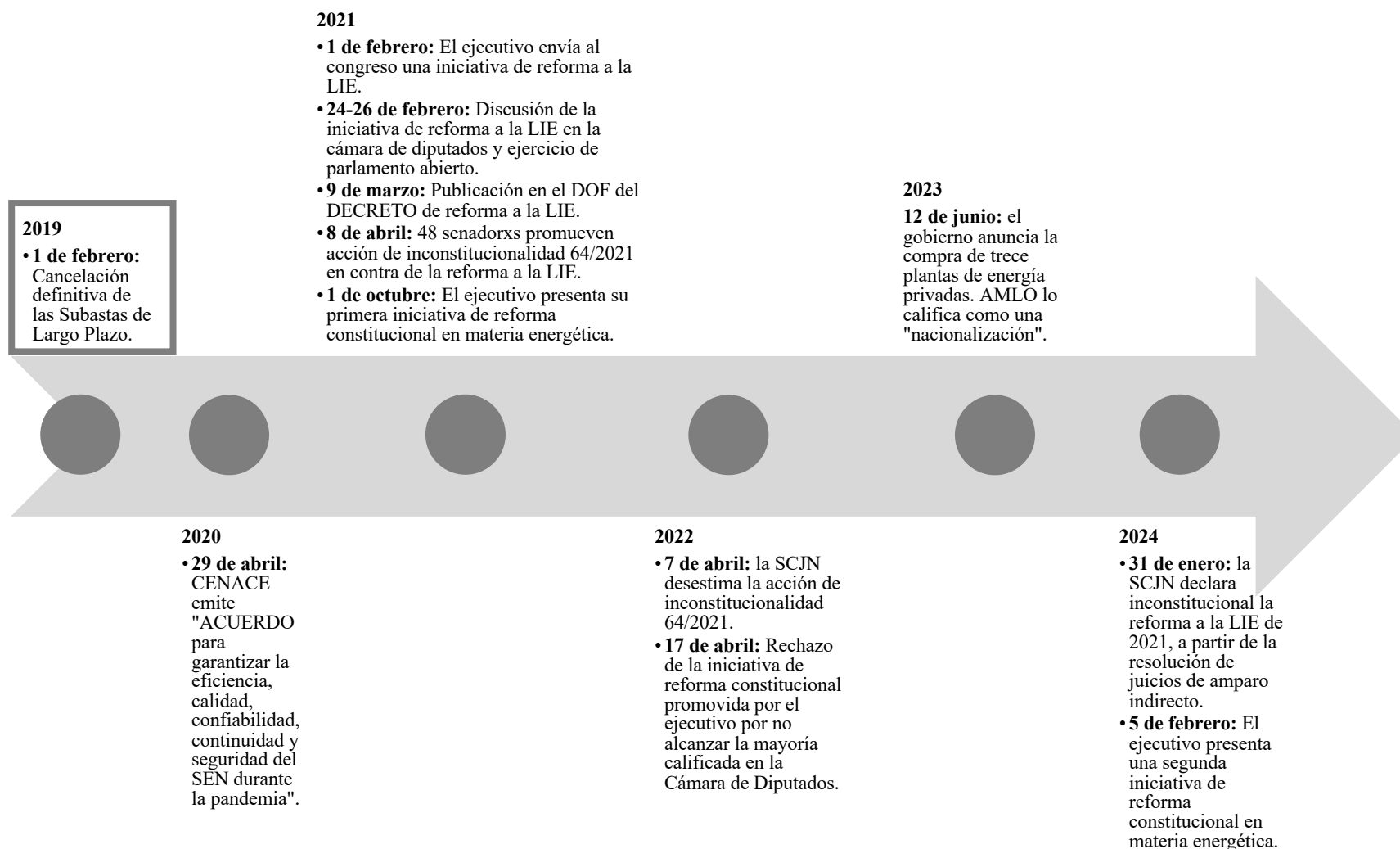


Diagrama 4. Línea del tiempo de los cambios en el entorno regulatorio en materia eléctrica durante el gobierno del presidente AMLO. FUENTE: Elaboración propia a partir de revisión hemerográfica y análisis de contenido de documentos oficiales.

### 2.3.7. Cambios organizacionales en el SEN

Los cambios promovidos por el gobierno del presidente López Obrador trastocaron la organización completa del Sistema Eléctrico Nacional (SEN) *cuadro 10*.

<b>Cuadro 10. Cambios en el Sistema Eléctrico Nacional (SEN) a partir de 2018, por etapa de la cadena de valor</b>		
<b>Etapa</b>	<b>Descripción</b>	<b>Cambios con las reformas eléctricas de AMLO</b>
<b>Generación</b>	A partir de combustibles y otras fuentes que componen la matriz energética del país, para atender demanda industrial, comercial y doméstica.	Los privados pueden participar en el mercado eléctrico pero con CFE como el agente preponderante. Se garantizó que 54% de la energía inyectada al SEN sea de origen estatal.  Se permitió a CFE generar CEL con sus plantas no carboníferas.
<b>Despacho</b>	Centro computarizado que ordena a dónde se dirige la energía eléctrica producida para atender la demanda de los centros de consumo.	Se revirtió el criterio de despacho económico de la reforma anterior. En su lugar se introdujo un criterio de origen, por el cual la energía producida por CFE tiene prioridad en el despacho.
<b>Transmisión</b>	Torres y cables que llevan energía eléctrica de alta tensión, uniendo puntos de generación con puntos de consumo futuro.	Se retomó el acceso abierto y “no indebidamente discriminatorio” a las energías producidas por CFE a las redes generales de distribución.
<b>Distribución</b>	Postes y cables que transportan energía eléctrica de baja tensión a los comercios y hogares.	
<b>Comercialización</b>	Venta y cobro de la electricidad.	Se mantuvo que los usuarios calificados (demanda > 1 MW) podían contratar su energía directamente con las empresas generadoras a un precio pactado libremente.  Los usuarios de suministro básico (demanda < 1 MW) siguen recibiendo servicio de la CFE, quien ya no está obligada a contratar energía a los productores privados.

Cuadro 10. Cambios en el Sector Eléctrico a partir de 2018, por etapa del SEN. FUENTE: Elaboración propia a partir de (SENER, 2019).

### 2.3.8. Resultados

Los resultados de la política eléctrica del gobierno del presidente López Obrador se pueden dividir en dos dimensiones de evaluación principales: sus efectos sobre la transición energética y su impacto en las capacidades estatales de planeación estratégica del sector.

En lo relativo a la transición energética, la política de fortalecimiento de empresas paraestatales trajo consigo el debilitamiento de las estructuras de incentivos que anteriormente habían generado fuertes inversiones en fuentes de generación renovable. Tanto la cancelación de las subastas de largo plazo como el rediseño del esquema de los CEL tuvieron efectos adversos sobre la trayectoria de mitigación climática del país. Esto debido a que “la visión de soberanía energética siguió privilegiando los combustibles fósiles y frenando el crecimiento de las energías renovables, lo que propició un repunte en las emisiones nacionales de GEI” (Martínez, 2025, p. 28).

De acuerdo con *Climate Action Tracker*<sup>44</sup>, las políticas y compromisos climáticos del gobierno del presidente López Obrador fueron “críticamente insuficientes” en tanto carecieron de consistencia “con cualquier interpretación de contribución equitativa y condujeron a un aumento, en lugar de una disminución, de las emisiones globales” (Climate Action Tracker, 2022). De hecho, durante este sexenio las emisiones de GEI alcanzaron su máximo histórico al rebasar las 500 millones de toneladas de CO<sub>2</sub> (Martínez, 2025, p. 3).

Si bien el gobierno jamás se posicionó en contra de la mitigación del cambio climático, e incluso intensificó el uso de la energía hidroeléctrica y el gas natural e implementó un ambicioso

---

<sup>44</sup> *Climate Action Tracker* es un proyecto científico independiente que rastrea los compromisos que los países establecen en sus Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC) y el impacto que tienen sobre el objetivo de no rebasar el límite de 1.5°C de calentamiento global según el Acuerdo de París.

programa de reforestación para incrementar los sumideros de carbono<sup>45</sup>, el impacto negativo que su enfoque de soberanía energética tuvo sobre la transición energética puede entenderse como resultado colateral de la implementación de un nuevo modelo de planificación en el sistema eléctrico. En este sentido, la reducción de las estructuras de incentivos, que incrementaron la inversión en energía renovable durante el sexenio anterior, fue un paso en la reorientación del modelo de gobernanza.

De acuerdo con Valenzuela y Calva (2025) la reforma impulsada durante el gobierno del presidente López Obrador implicó la transición de un modelo de mitigación de riesgos para la inversión privada —que utilizaba la estructura de las empresas paraestatales para reducir riesgos políticos, regulatorios y de mercado en la industria— hacia un régimen basado en la planificación vinculante, en donde el Estado asume la conducción estratégica del sistema. Este viraje es relevante a la luz de los argumentos técnicos presentados por el gobierno para cancelar las subastas y rediseñar el esquema de los CEL. Entre ellos: la saturación de la red eléctrica, las oscilaciones electromecánicas derivadas de la integración masiva de fuentes intermitentes, la pérdida de una visión integral del sistema eléctrico y el hecho de que, bajo la reforma de 2013, el Estado tenía que “financiar” a las empresas privadas.<sup>46</sup>

Aunque la reforma del presidente López Obrador no prohibió la participación privada, sí estableció la preponderancia de los activos estatales en un modelo que les garantiza una participación de por lo menos el 54% de la energía anual promedio inyectada al SEN. Además, se

---

<sup>45</sup> El programa “Sembrando Vida” fue lanzado con el objetivo explícito de atender la pobreza rural y la degradación ambiental mediante la implementación de parcelas con sistemas productivos agroforestales. De acuerdo con el gobierno, al corte del 30 de septiembre de 2024, se sembraron 1,139,372.5 hectáreas de árboles maderables, frutales y milpas intercaladas. Véase: <https://www.gob.mx/bienestar/acciones-y-programas/programa-sembrando-vida>

<sup>46</sup> CENACE. ACUERDO para garantizar la eficiencia, Calidad, Confiabilidad, Continuidad y seguridad del Sistema Eléctrico Nacional, con motivo del reconocimiento de la epidemia de enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19).

establecieron mecanismos de tenencia conjunta público-privada a través de la regulación de diferentes tipos de inversión y la distinción entre generación destinada al autoconsumo y aquella destinada a satisfacer la demanda nacional de energía, dando preferencia a la segunda (Valenzuela & Calva, 2025, pp. 21-22).

Estas dos dimensiones de evaluación —transición energética y planeación estratégica del sistema eléctrico— configuran un panorama complejo en donde el desmantelamiento de las estructuras de incentivos para la inversión en energías renovables no se explica por oposición a las fuentes renovables, sino por una desconfianza hacia el modelo de gobernanza que las sustentaba. Desde luego, dicha desconfianza incluye a las redes de actores habilitadas para ejercer y beneficiarse de los modelos establecidos. En este sentido, el discurso de soberanía energética operó durante este periodo como principio ordenador del significado de una estrategia de recentralización institucional, por la cual el Estado recuperó capacidades directivas en nombre del interés nacional, aunque a costa de postergar los objetivos de descarbonización y diversificación de las fuentes de generación, contribuyendo además al incremento de las emisiones de GEI del país.

## **2.4. CONCLUSIÓN**

En un lapso de una década el sector energético mexicano experimentó la puesta en marcha de dos modelos muy diferentes de gobernanza energética, ambos de gran calado y profundamente contrastantes en sus objetivos y alcances. A la luz de su contexto histórico, la comparación del contenido las reformas eléctricas arroja luz sobre sus resultados e implicaciones. Para dar paso al análisis empírico a continuación recapitulo brevemente estos hallazgos.

La reforma eléctrica de 2013 se diseñó bajo la premisa de que la CFE era un monopolio ineficiente que provocaba precios de electricidad elevados en comparación con otros países del

mundo. El gobierno argumentó que la exclusividad de la paraestatal para suministrar el servicio encarecía la generación y la hacía más contaminante que otras alternativas, especialmente el gas natural y las fuentes solar y eólica. Para abordar este problema la reforma ordenó la desintegración operativa de la CFE y estableció estructuras de incentivos para la inversión privada en energías renovables. Se asignaron contratos mediante subastas competitivas, se garantizó el financiamiento a largo plazo de los proyectos y se creó un esquema de certificados de energía limpia (CEL). Además, para cumplir con sus cuotas de energía limpia, se obligó a la CFE a obtener los certificados de sus competidores privados, pues no se le permitió generarlos con sus propias plantas no carboníferas.

La implementación de la reforma liberalizante creó un entorno muy atractivo para la inversión en tecnologías limpias, especialmente eólica y solar fotovoltaica. Durante el periodo de las subastas eléctricas esto se tradujo en resultados concretos: una inversión de cerca de nueve mil millones de dólares, la generación de compromisos por 7,563 MW de nueva capacidad a instalarse entre 2018 y 2020 y la construcción de 67 nuevas centrales eléctricas. Además, el costo promedio de la energía para grandes consumidores disminuyó significativamente (a 20.5 USD por MW y CEL en la última subasta) y se observó un crecimiento sostenido de la participación fotovoltaica y eólica en la matriz energética nacional.

Por su parte, el siguiente gobierno sostuvo que la reforma liberalizante debilitó la capacidad del Estado para planear estratégicamente el sector, pues reemplazó el concepto de “servicio público” como criterio rector del despacho eléctrico y aceleró la integración de fuentes intermitentes al SEN. Todo ello, se señaló, puso en riesgo la seguridad en la provisión del servicio eléctrico. Según Valenzuela y Calva (2025), la reforma eléctrica de 2013 no sincronizó la planificación de la expansión de la red eléctrica con la interconexión de nueva generación. Como

resultado, el crecimiento acelerado de los proyectos de generación privados ejerció una gran presión sobre la infraestructura de transmisión y distribución, situación que afectó la confiabilidad del SEN.

Estos elementos fueron recuperados por el diagnóstico del gobierno del presidente López Obrador, cuya propuesta se centró en fortalecer a la CFE para recuperar su posición como el actor principal del mercado eléctrico. El camino adoptado fue recentralizar las decisiones sectoriales con el fin de coordinar mejor la expansión de la infraestructura, definir prioridades de inversión y orientar el desarrollo del sistema eléctrico. El gobierno buscó alinear las decisiones del sector con objetivos no comerciales como la cobertura territorial, la confiabilidad del suministro y la autosuficiencia energética.

La reestructuración llevada a cabo durante este periodo puede organizarse en cuando menos tres puntos clave. Primero, tras eliminar el organismo regulador autónomo (CRE) y trasladar sus funciones a la CNE (de control gubernamental), se recuperó el control estatal sobre el desarrollo del sistema eléctrico nacional. Segundo, se impuso una cuota de participación del 54% para la generación eléctrica de la CFE, lo que, según Fuentes (2025), traslada al Estado la carga de expansión del sistema eléctrico condicionando su crecimiento a la capacidad fiscal y presupuestaria del gobierno. Tercero, se reemplazó el criterio de despacho económico por uno basado en el origen, dando prioridad a las centrales de propiedad estatal sobre las plantas privadas, sin importar su costo o eficiencia. Rousseau (2021) señala que, debido al tipo de tecnologías que posee la CFE, esto provocó que las centrales más antiguas se despacharan antes que las alternativas más eficientes.

Finalmente, con la cancelación de las subastas y el rediseño de los CEL se dismantelaron las estructuras de incentivos que, durante el sexenio anterior, lograron atraer fuertes flujos de

inversión privada a proyectos de generación renovable. De acuerdo con Martínez (2025) estas acciones revirtieron los avances en la descarbonización del sector, lo cual provocó un aumento histórico en las emisiones de GEI y puso en riesgo el cumplimiento de los compromisos climáticos internacionales de México.

Esta evidencia me llevó a señalar en el *apartado 2.3.8.* que el desmantelamiento de los incentivos para la inversión en energías renovables no se explica por una oposición a las fuentes limpias, sino por una desconfianza hacia el modelo de gobernanza que las sustentaba. Sugerí entonces que dicha desconfianza incluye a las *redes de actores habilitadas para ejercer y beneficiarse de los modelos establecidos.* Esto apunta en la dirección de una falta de consenso entre las élites y de un proceso general de sustitución de estructuras que garantizan la participación de algunos grupos en la arena de política energética a lo largo del tiempo. Por todo ello, sostengo que el análisis del proceso polarización es muy pertinente para explicar el cambio en las políticas, pues aquello que justifica y vuelve socialmente relevantes los cambios abruptos —a pesar de lo costosos que pueden resultar en diversos ámbitos— es la legitimación de los arreglos político-institucionales y el significado que tienen para las personas.

«Legitimidad» es un concepto abstracto cuya operacionalización en la literatura no está exenta de críticas y exigencias de precisión. En esta investigación empleo una noción de legitimidad de carácter sociológico cuyo análisis es interno a los sistemas de creencias sociales en cuestión (Patterson, 2023). Esto es apropiado para estudiar a la polarización ya que se enfoca en el *proceso* por el cual la relevancia de las políticas se construye (legitimación) y/o se debilita (deslegitimación) (Patterson, 2023, p. 78). La polarización, en suma, es un ejercicio orientado a influir sobre las políticas mediante estrategias de deslegitimación (Schedler, 2023), que desacreditan su estatus autoritativo (Bäckstrand & Söderbaum, 2018). A la vez, dichas estrategias

proporcionan el sustrato simbólico que justifica, acompaña e intensifica los procesos que vuelven su remplazo aceptable para las personas. Es decir, que *legitiman* un orden nuevo.

La polarización no surge únicamente de diferencias en las visiones técnicas o ideológicas—inherentes a todo sistema democrático— sino también del uso instrumental de las diferencias por parte de actores políticos para avanzar agendas particulares, delimitar campos aliados y resignificar a los oponentes con el objetivo de reconfigurar las alianzas y equilibrios de poder público previamente establecidos. Puesto que en México el origen nacionalista del sector energético proporciona el sustrato simbólico del que se alimentan las estrategias de legitimación gubernamental, mi análisis empírico de polarización se enfoca en los *discursos de policy*.

## CAPÍTULO 3. ANÁLISIS DE LOS DISCURSOS PRESIDENCIALES

### 3.1. Introducción

Los discursos juegan un papel muy importante en la hechura de las políticas públicas. En primer lugar, condicionan las políticas que se incluyen en la agenda de decisión y aquellas que son descartadas como resultado del proceso de problematización (*agenda-setting*). En segundo lugar, influyen en la opinión pública. En tercer lugar, actúan como una forma de señalización entre actores políticos, creando alianzas y fragmentaciones públicas para alcanzar objetivos que no siempre son visibles. Finalmente, como señala Leifeld (2016, p. 2), “los discursos tienen el potencial de traducir resultados inmediatos en impactos reales al alterar las percepciones del problema, incluso antes de que las políticas sean implementadas”. En definitiva, los discursos exploran la dimensión simbólica que moldea la percepción pública de las políticas públicas.

Para abarcar las dimensiones relacional y estructural de la polarización discursiva, en el presente y próximo capítulo aplico dos metodologías de análisis: análisis del discurso y análisis de redes discursivas. En este capítulo me concentro en la dimensión relacional mediante un procedimiento de análisis interpretativo centrado en la acción comunicativa de los presidentes. Esto tiene por objetivo develar los procesos de construcción de significados, la legitimación/deslegitimación de las propuestas y la creación de fragmentaciones públicas que delimitan los campos aliados y antagónicos en los *discursos de policy* adoptados por cada gobierno.

A diferencia del análisis de redes discursivas, cuyo objeto de estudio son las relaciones de coordinación entre actores, el análisis interpretativo del discurso busca comprender “cómo las personas dan sentido al mundo social que las rodea, incluyendo cómo construyen, diseminan,

resisten y negocian significados sobre el mundo político” (Islas Weinstein, 2024, p. 410). A continuación presto atención a los procesos de legitimación/deslegitimación de aliados y oponentes y al ensamblaje estratégico de encuadres y narrativas que buscan influir sobre la experiencia subjetiva que las personas tienen de las políticas públicas.

Aplicado a seis discursos presidenciales, tres de Enrique Peña Nieto y tres de Andrés Manuel López Obrador, esto me permite comparar la justificación de las reformas impulsadas por cada gobierno y la forma en que navegaron los legados de las políticas previas. Para consolidar sus bases de apoyo simbólico, los promoventes recurren a un ejercicio de producción de significados que enmarca las decisiones en narrativas políticas más amplias. Dentro de ellas, los actores polarizantes desafían su estatus autoritativo y demonizan a los oponentes.

### **3.1.1. Material empírico**

Para cada presidente seleccioné tres discursos con el objetivo de comparar las estrategias que emplearon para adoptar y cancelar el instrumento. Este material permite analizar tanto la oposición a las reformas anteriores como la defensa de las propuestas reemplazo e incluye: (1) mensajes de amplia difusión dirigidos al público general, (2) presentación de acciones concretas frente a grupos de partes interesadas y (3) visita a las infraestructuras eléctricas que cada presidente promovió en su gobierno (*cuadro 11*).

<b>Cuadro 11. Material empírico del análisis de los discursos presidenciales</b>		
<b>Tipo de discurso</b>	<b>EPN</b>	<b>AMLO</b>
<b>Mensajes a la ciudadanía</b>	Mensaje a la nación en cadena nacional con motivo de la Presentación de la Iniciativa de reforma energética. Fecha: 12 de agosto de 2013. Lugar: Palacio Nacional, Ciudad de México.	Mensaje al pueblo de México en redes sociales frente a parque eólico. Fecha: 28 de marzo de 2020. Lugar: La Rumorosa, Baja California.
<b>Presentación de acciones concretas</b>	Promulgación de la reforma energética. Fecha: 8 de agosto de 2014. Lugar: Palacio Nacional, Ciudad de México.	Presentación del Programa Nacional de Electricidad. Fecha: 8 de diciembre de 2018. Lugar: Malpaso, Chiapas.
<b>Visita a infraestructuras</b>	Inauguración de la central eléctrica de Grupo Techint. Fecha: 1 de marzo de 2017. Lugar: Pesquería, Nuevo León.	Visita al Complejo Termoeléctrico Gral. Manuel Álvarez Moreno. Fecha: 22 de diciembre de 2019. Lugar: Manzanillo, Colima.

Cuadro 11. Material empírico del análisis del discurso. FUENTE: Elaboración propia.

La categorización por tipo de discurso es el criterio para establecer comparabilidad entre pares discursivos. El propósito es mantener coherencia en el diseño de la comparación e identificar funciones específicas que las intervenciones simbólicas cumplen en el proceso político de las políticas públicas. Esto me permite: (1) comparar actos discursivos equivalentes en términos de su función y contexto; (2) observar la variación en la construcción del problema, la atribución de responsabilidad y la justificación pública de las decisiones; (3) analizar la movilización de narrativas, las prácticas de demonización de oponentes y la delimitación de los campos aliados y antagónicos.

### 3.1.2. Marco analítico

El marco de (Duranova et al., 2016) establece un procedimiento de análisis argumentativo que sigue la trayectoria de las políticas públicas a través de “tres juegos empíricamente observables”: (i) juego del lenguaje, (ii) juego de alianzas y coaliciones y, (iii) juego del poder. Cada uno de ellos indaga dimensiones específicas del conflicto político alrededor de las políticas públicas.<sup>47</sup> Adapté este marco para identificar las *estrategias polarizantes* a partir de preguntas orientadoras diseñadas para captar las instancias de ensamblaje de significados y construcción de antagonismos. La orientación interpretativa parte de la premisa teóricamente fundada de que los discursos polarizantes buscan movilizar apoyos simbólicos, demonizar a los oponentes y crear fragmentaciones explícitas, lo cual refuerza los procesos de *homogeneidad intragrupal*, *diferenciación intergrupala* y *distancia intergrupala* (cuadro 12).

<b>Cuadro 12. Preguntas orientadoras para el análisis de las <i>estrategias polarizantes</i> en los <i>discursos de policy</i></b>		
<b>Juego</b>	<b>Pregunta</b>	<b>Dimensión del conflicto que indaga</b>
<b>Juego del lenguaje</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Cuál es el problema?</li> <li>• ¿Cuáles son sus causas?</li> <li>• ¿Cuál es la mejor solución?</li> <li>• ¿Qué metáforas, analogías o narrativas se utilizan?</li> </ul>	<p>Acoplamiento del problema con sus causas y soluciones;</p> <p>definición de los asuntos y de su entendimiento público.</p>
<b>Juego de las alianzas y las coaliciones</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Quiénes son los aliados y quiénes los oponentes?</li> <li>• ¿Qué características o valores se atribuye a cada grupo?</li> <li>• ¿Qué fronteras simbólicas se trazan entre “ellos” y “nosotros”?</li> </ul>	<p>Cohesión alrededor de marcadores identitarios;</p> <p>construcción simbólica de homogeneidad intragrupal, heterogeneidad intergrupala y distancia intergrupala.</p>

<sup>47</sup> Véase cuadro 2.

<p><b>Juego del poder</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Por qué esta política (y no otra) es aceptable?</li> <li>• ¿Por qué estos actores (y no otros) deben encargarse de resolver este problema?</li> <li>• ¿Cuál es el futuro deseable y cómo ayuda esta política (y no otra) a alcanzarlo?</li> </ul>	<p>Legitimación de la política, de sus efectos distributivos y de sus promotores.</p>
-------------------------------	---	---

Cuadro 12. Preguntas orientadoras del análisis de las estrategias polarizantes en los discursos de *policy*. FUENTE: Adaptación propia a partir de la propuesta de (Duranova et al., 2016).

Puesto que los discursos varían en función de su uso en diferentes situaciones, para cada uno de ellos presento una revisión de su contexto sociopolítico. De acuerdo con Young y Fitzgerald (2006, pp. 216-218) el análisis del contexto situacional debe explicar qué influye en las elecciones lingüísticas de un evento discursivo particular y cómo esas elecciones, a su vez, reflejan e influyen en cada contexto. Para delimitar la información contextual mínima necesaria, me concentro en las instancias de promoción de marcadores identitarios (Yanow, 2000, p. 10) que dividen las propuestas de “ellos” y “nosotros”.

Por ejemplo, si para defender su propuesta un actor critica los argumentos de sus oponentes, el contexto esencial incluye una revisión del contenido temático impulsado por los oponentes y la evidencia que acompaña los argumentos de cada una de las partes. O si, por otro lado, se promueve una narrativa de beneficio económico, el contexto del discurso incluye las premisas del cálculo referido y las fuentes que sostuvieron su credibilidad pública. Privilegié información que guarda una conexión trazable con las elecciones lingüísticas observables en el material textual y descarté aquella que no aporta relevancia explicativa directa o que ya había abordado en el capítulo 2.<sup>48</sup>

<sup>48</sup> Sin duda, la contextualización de estos discursos se beneficia tanto del capítulo histórico como de la revisión de fuentes hemerográficas llevada a cabo para el capítulo 4. A pesar de ello, reconozco que este ejercicio es irremediabilmente limitado debido a las restricciones temporales de la investigación.

El análisis está organizado del siguiente modo. Primero, para cada discurso presento brevemente una revisión de su contexto. Segundo, aplico el marco adaptado de los “tres juegos” identificando la forma en que los actores respondieron, o no, a las preguntas orientadoras en cada una de sus alocuciones. Finalmente, en la conclusión comparo las estrategias discursivas y sintetizo los hallazgos.

### **3.2. Mensajes a la ciudadanía**

En este apartado analizo el primer par de discursos presidenciales. Para Peña Nieto, se trata del mensaje a la nación con motivo de la presentación de la reforma energética, emitido desde el salón en donde el expresidente Lázaro Cárdenas firmó la expropiación petrolera. Para López Obrador, se trata de un mensaje dirigido al pueblo de México frente a un parque eólico en La Rumorosa, Baja California.

La comparación de estos dos discursos es relevante, además, porque ambos mensajes tuvieron un formato breve y se diseñaron para tener una difusión mediática amplia. El discurso de EPN se transmitió en vivo por televisión en cadena nacional y por los canales de comunicación oficiales del gobierno, incluidos algunos digitales como Facebook y YouTube. El discurso de AMLO, por otra parte, fue publicado originalmente en sus redes sociales personales. La elección de los canales de difusión marca una primera diferencia relevante, relacionada con el estilo de la comunicación de los presidentes.

Dado que ambos discursos fueron emitidos bajo un formato breve, los presidentes tuvieron que ser claros en sus posturas y visiones sobre el sector energético. Esto los convierte en ejemplos de cómo cada uno articuló sus preferencias de manera concisa para lograr resonancia entre audiencias variadas. En este sentido, ambos mensajes fueron espacios de construcción narrativa

sobre las reformas energéticas, pues reflejaron de manera explícita las estrategias discursivas para justificar el cambio en una arena de política caracterizada por el peso de los legados históricos y el nacionalismo energético.

### **3.2.1. EPN: Mensaje a la nación con motivo de la presentación de la reforma energética**

#### **Contexto del discurso**

El 12 de agosto de 2013 el presidente Enrique Peña Nieto pronunció un discurso televisado a la nación para anunciar que enviaba al Senado de la República la iniciativa de reforma energética, una de las piezas centrales de su programa de gobierno. La elección del lugar marcó un objetivo clave de este discurso: establecer continuidad histórica entre el proyecto cardenista y la reforma impulsada por su administración. El discurso se transmitió específicamente desde el mismo salón donde el presidente Lázaro Cárdenas anunció la expropiación petrolera 75 años atrás.

La alocución fue breve, de tres minutos y diecisiete segundos, y su tono combinó solemnidad, optimismo y una narrativa de “oportunidad histórica”. Peña Nieto abrió su discurso con una declaración enfática sobre la trascendencia de la decisión y enmarcó la reforma como un punto de inflexión para acelerar el desarrollo del país. Dado que el mensaje estuvo dirigido a una audiencia amplia, el presidente apeló directamente a los beneficios materiales que la reforma traería: reducción de precios en electricidad, gas y fertilizantes, incremento de la productividad agrícola y creación de empleos con mejores salarios.

Desde el inicio de su gobierno Peña Nieto logró un acuerdo multipartidista que le permitió avanzar reformas estructurales en materia educativa, fiscal y de telecomunicaciones. Sin embargo, la energética era considerada la más delicada tanto por su contenido como por su carga simbólica. A diferencia de las otras reformas, la energética tocaba directamente los principios fundacionales

de su partido político, cuya doctrina nacionalista se oponía tradicionalmente a la apertura del sector energético al capital privado. Para remover este obstáculo en marzo de 2013 el PRI celebró una asamblea nacional en la que modificó sus estatutos para permitir la participación privada en el sector energético.<sup>49</sup> Esta maniobra fue decisiva, pues permitió al presidente alinear a su partido con su propuesta de reforma liberalizante.

Por otra parte, la presentación de la iniciativa estuvo acompañada de movilizaciones en su contra. Entre agosto y septiembre de 2013 facciones del PRD encabezadas por Cuauhtémoc Cárdenas y otros movimientos de izquierda —asociados principalmente al movimiento político de López Obrador— organizaron marchas y cercos simbólicos al Congreso bajo consigna de “defender el patrimonio de los mexicanos”.<sup>50</sup> Para enfrentar el peso del legado de la nacionalización y las críticas de los opositores, Peña Nieto presentó la apertura al capital privado como una actualización responsable y moderna del legado cardenista. Enfatizó que la reforma retomaba “palabra por palabra” el artículo 27 constitucional del presidente Lázaro Cárdenas, reafirmó que las empresas paraestatales seguirían siendo “100% de la nación” y subrayó que no se trataba de una privatización, sino de fortalecer el sector público mediante la colaboración con la iniciativa privada.

---

<sup>49</sup> Luis Prados. “El PRI bendice la reforma energética y fiscal de Peña Nieto”. *El País*. 3 marzo de 2013. [https://elpais.com/internacional/2013/03/03/mexico/1362344658\\_495321.html](https://elpais.com/internacional/2013/03/03/mexico/1362344658_495321.html)

<sup>50</sup> Pedro Zamora. “Oposición a reforma energética ‘une’ a Cárdenas y AMLO”. *Proceso*. 3 septiembre de 2013. <https://www.proceso.com.mx/nacional/2013/9/3/oposicion-reforma-energetica-une-cardenas-amlo-122952.html>



Fotografía 1. Peña Nieto se dirige a la nación desde la sala en donde Lázaro Cárdenas firmó la expropiación petrolera. FUENTE: Canal de YouTube oficial de la Presidencia de Enrique Peña Nieto.

El contexto del discurso revela una combinación de tres elementos clave: una reforma controversial, una arena polarizada y una narrativa que buscó desactivar el conflicto simbólico en torno a la soberanía energética. En tal sentido, el mensaje del presidente fue un instrumento destinado a moldear la interpretación pública de la reforma antes de su discusión parlamentaria. Peña Nieto apeló a una narrativa de modernización económica con beneficios concretos para los hogares mexicanos al tiempo que intentó anclar su propuesta en el patrimonio nacionalista pero con una visión de futuro. La emisión del mensaje, su tono y contenido se insertaron en una coyuntura en la que el gobierno buscó acelerar la aprobación legislativa, desactivar resistencias sociales y enmarcar la apertura energética como un paso necesario para el desarrollo del país.

## **Tres juegos del lenguaje**

### **1. Juego del lenguaje**

a) ¿Cuál es el problema?

Peña Nieto presentó la situación energética actual como de estancamiento y desaprovechamiento de los recursos energéticos del país. Frente a ello, encuadró su reforma

como una “oportunidad para acelerar el desarrollo” y para “cambiar lo que hoy nos ha impedido avanzar como país”.

b) ¿Cuáles son sus causas?

Si bien no acusó directamente a actores o grupos en concreto, sugirió que el marco institucional existente era obsoleto e ineficiente y que las restricciones constitucionales impedían la modernización del sector y causaban la falta de inversión y productividad.

c) ¿Qué soluciones se proponen y por qué son las más adecuadas?

Peña Nieto presentó la iniciativa como una medida que “permitirá al Estado mexicano contratar a particulares cuando así convenga al interés nacional”. Ello era necesario para “generar energía más barata para todas las familias mexicanas”. La apertura a la inversión privada creará, dijo:

cientos de miles empleos y con ello mejores salarios [...] bajará el precio de la luz y del gas. Igualmente bajará el precio de los fertilizantes y en consecuencia nuestro campo producirá más; habrá más alimentos y a mejores precios.

d) ¿Qué metáforas se utilizan?

El discurso apeló frecuentemente al contexto histórico. Peña Nieto invocó el legado de Lázaro Cárdenas y afirmó que su iniciativa retomaba “palabra por palabra” el artículo 27 constitucional de 1938. Más que presentarla como una ruptura, la presentó como un puente entre pasado y futuro. De acuerdo con EPN la reforma “recupera el pasado para conquistar el futuro”.

## 2. Juego de las alianzas y las coaliciones

a) ¿Quiénes son presentados como aliados y quiénes como oponentes?

Aunque evitó mencionar adversarios explícitos, aludió a un “otro” que “hoy nos ha impedido avanzar como país” y a ciertas visiones que no entendían la necesidad de modernizar al sector energético. En contraste, enfatizó la generación de un “clima positivo de diálogo, entendimiento y acuerdo político”, refiriéndose al Pacto por México. Un aspecto importante de este discurso es que el presidente evitó antagonizar abiertamente y no hizo referencia directa a quiénes eran los actores que se beneficiaban del modelo anterior.

b) ¿Qué características o valores se atribuyen a los grupos?

La coalición reformista (gobierno más partidos del Pacto por México) fue asociada con la responsabilidad, la visión de futuro, el compromiso con el desarrollo y el bienestar de las familias mexicanas. El presidente presentó la reforma como producto del entendimiento democrático entre los actores del Pacto y no como una imposición o ruptura. Sobre la coalición promotora mencionó:

El Pacto por México ha generado el clima positivo de diálogo, entendimiento y acuerdo político que esperaban los mexicanos. Por ello, confío que el debate de esta iniciativa de reforma al interior del Congreso de la Unión se centrará en cómo sí transformar a México. En cómo sí modernizar a nuestro sector energético. En cómo sí cambiar lo que hoy nos ha impedido avanzar como país.

c) ¿Qué fronteras simbólicas se trazan entre “ellos” y “nosotros”?

Si bien Peña Nieto no dibujó una división explícita, su énfasis en aprovechar el momento histórico mediante un pacto democrático que hacía posible “cambiar lo que nos ha

impedido avanzar como país”, implica a un “nosotros” reformista que quiere transformar y modernizar a través de los acuerdos y la negociación vs. un “ellos” inercial, asociado con el marco estructural que obstaculizaba el avance.

### 3. Juego del poder

a) ¿Por qué esta política (y no otra) es aceptable?

La reforma se presentó como una oportunidad histórica para modernizar al país sin renunciar a la soberanía. La justificó como técnica, eficaz y a la vez fiel al espíritu nacionalista. Con esta combinación el presidente buscó neutralizar los discursos críticos que la tachaban de privatizadora. Refiriéndose al sector de los hidrocarburos dijo:

El espíritu de esta reforma recupera el pasado para conquistar el futuro. Con la reforma que propongo el petróleo y los demás hidrocarburos seguirán siendo de los mexicanos. Los mexicanos seguiremos siendo los únicos dueños de la renta petrolera. Con esta reforma Pemex se mantiene como una empresa 100% propiedad de la nación. Pemex no se vende ni se privatiza, Pemex se fortalece y moderniza.

b) ¿Por qué estos actores (y no otros) deben encargarse de resolver el problema?

Peña Nieto se presentó como promotor de un proyecto modernizador con visión social, acompañado de otros “partidos responsables” que actuaban en nombre del bien común. La figura del presidente se proyectó como prudente, firme y respetuosa del legado histórico. Bajo este encuadre la coalición reformista tenía legitimidad institucional (gracias al Pacto por México) y simbólica (por su conexión con una reinterpretación del cardenismo):

En su momento el presidente Lázaro Cárdenas afirmó que el artículo 27 no implicaba que la nación abandonara la posibilidad de admitir la colaboración de la iniciativa privada. Congruente con esa visión, la reforma energética que he presentado permitirá al estado mexicano contratar a particulares cuando así convenga al interés nacional y con ello generar energía más barata para todas las familias mexicanas.

c) ¿Cuál es el futuro deseable y cómo ayuda esta política (y no otra) a alcanzarlo?

Según el presidente, la reforma permitiría alcanzar la visión de un México moderno, eficiente, con energía barata y oportunidades de empleo. Los ganadores serían “las familias mexicanas”, “el campo”, “la nación”. A la vez, buscó reforzar el papel del poder Ejecutivo como un agente reformista legítimo, y del Congreso, como instancia de deliberación democrática para el México del siglo XXI.

### **3.2.2. AMLO: Mensaje al pueblo de México frente a parque eólico**

#### **Contexto del discurso**

El 28 de marzo de 2020 el presidente Andrés Manuel López Obrador difundió a través de sus redes sociales personales un mensaje grabado en La Rumorosa, Baja California, frente a un parque eólico. El presidente criticó la instalación de aerogeneradores por su impacto social, ambiental y visual. Además, articuló una narrativa de condena hacia el modelo energético promovido durante el “periodo neoliberal” a cargo de los “gobernadores del partido conservador”. A diferencia del tono solemne y oficialista de Peña Nieto, este fue un mensaje informal, casi improvisado, enmarcado en el estilo comunicativo directo y sin intermediarios técnicos que caracterizó la comunicación presidencial durante su sexenio.

El mensaje estuvo contextualizado por la activación de la Jornada Nacional de Sana Distancia, el 23 de marzo de 2020, y por la declaratoria de la fase de emergencia por COVID-19 en México el 1 de abril de 2020.<sup>51</sup> La pandemia generó condiciones excepcionales que permitieron

---

<sup>51</sup> Gobierno de México. Presentación de la “Línea del tiempo COVID-19”. Conferencia de prensa. 27 de febrero de 2021. Disponible en: <https://www.youtube.com/live/0vek8wQAHyo?si=PLTgNP-eVsJFo4xR&t=345>

al gobierno ampliar la intervención estatal en distintos sectores estratégicos, incluyendo el energético. Fue en este marco que el gobierno justificó una postura más adversa hacia las fuentes de generación intermitente. Esta postura se concretó institucionalmente un mes después, con la publicación de un Acuerdo del CENACE, el 29 de abril de 2020, que suspendió las pruebas preoperativas y autorizaciones para nuevas plantas solares y eólicas.<sup>52</sup>

De acuerdo con CENACE, la intermitencia de las fuentes renovables representaba un riesgo para la confiabilidad, calidad y seguridad del Sistema Eléctrico Nacional (SEN) en un contexto de emergencia sanitaria y de “reducción de la demanda eléctrica”. El documento estableció que las centrales eólicas y fotovoltaicas no contribuían con inercia física ni a la regulación primaria de frecuencia y que su integración masiva podía provocar oscilaciones electromecánicas y afectaciones a la estabilidad del sistema eléctrico.<sup>53</sup>

Anclado en su contexto de enunciación, el mensaje sirvió una función de reafirmación del nuevo rumbo energético del gobierno, el cual apostaba por recuperar el control del sistema eléctrico, fortalecer a la CFE y frenar la liberalización de la reforma de 2013. Frente al parque eólico de La Rumorosa, López Obrador apeló a una combinación de varios registros: el estético (una crítica a la contaminación visual del paisaje), el ecológico (el valor del respeto a la naturaleza), el patrimonial (la protección de una zona considerada patrimonio nacional) y el ético-político (la condena a la corrupción del pasado).

---

<sup>52</sup> CENACE. ACUERDO para garantizar la eficiencia, Calidad, Confiabilidad, Continuidad y seguridad del Sistema Eléctrico Nacional, con motivo del reconocimiento de la epidemia de enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19).

<sup>53</sup> CENACE, *op. cit.*



Fotografía 2. AMLO dirige un mensaje frente a parque eólico acompañado de un poblador local. FUENTE: Canal de YouTube oficial de Andrés Manuel López Obrador.

Una dimensión clave de este discurso es la interacción espontánea que sostiene con Víctor Manuel, un poblador local que vive en una caverna cercana. Tras realizar su primera alocución el presidente lo trae a cuadro y lo presenta como una figura legítima, cercana a la tierra, conector del territorio y de los efectos cotidianos de los “ventiladores”. A través de un diálogo amistoso, AMLO resaltó la figura de Víctor Manuel como testimonio de los impactos negativos del modelo neoliberal. A su turno, Víctor Manuel habló sobre el ruido de las turbinas, la desaparición de aves y el despojo natural, lo cual complementó y validó el argumento presidencial como un reclamo compartido por el pueblo.

El intercambio reproduce un gesto característico del estilo presidencial: la construcción de cercanía con las personas. La presencia de Víctor Manuel, su historia de amor por los animales, su vida en una caverna y su denuncia de los “abanicos” como fuente de molestia para los habitantes y la fauna local, configuraron un marco narrativo en donde el pueblo y la naturaleza eran los agraviados y la política de soberanía energética su defensora.

## Tres juegos del lenguaje

### 1. Juego del lenguaje

a) ¿Cuál es el problema?

El presidente definió el problema como la instalación abusiva e injustificada de infraestructura renovable en un territorio de alto valor natural y simbólico. Señaló que se trataba de un agravio en contra del paisaje y del patrimonio natural:

Esta es una de las zonas más bellas de México. Esto es producto de la naturaleza pero también aquí se expresa la falta de sensibilidad de los gobernantes. Autorizaron esos ventiladores para producir energía eólica, miren cómo afecta el paisaje, la imagen natural.

b) ¿Cuáles son sus causas?

López Obrador ubicó la causa del problema en las decisiones de los gobiernos anteriores, específicamente del periodo neoliberal. Responsabilizó a las autoridades que aprobaron los proyectos de energía eólica, motivados por intereses privados y corrupción:

Son de las transas que se hacían en el periodo neoliberal, esto fue promovido por los gobernadores del partido conservador.

c) ¿Qué soluciones se proponen y por qué son las más adecuadas?

La solución se expresó como un “nunca más” a nuevos permisos de ese tipo. El presidente propuso una política alternativa de defensa del paisaje, del medio ambiente y del interés nacional por encima del privado, en especial a la luz de los resultados insatisfactorios de los proyectos de generación contratados el sexenio anterior.

d) ¿Qué metáforas se utilizan?

La narrativa central fue la del despojo: de la naturaleza, del patrimonio nacional y del pueblo. Se articuló una visión en la que los “ventiladores” representan imposiciones externas que contaminan, deforman y vulneran el patrimonio natural y estético, así como la soberanía energética del país.

¿Cómo se atrevieron a dar permiso para instalar estos ventiladores? Pueden decir que se genera energía eléctrica, muy poco. Además son negocios privados porque se tiene que subsidiar a estas empresas.

## 2. Juego de las alianzas y las coaliciones

a) ¿Quiénes son presentados como aliados y quiénes como oponentes?

Los opositores fueron claramente identificados: gobernadores del “partido conservador” y las empresas privadas que, además de ser beneficiadas por el modelo neoliberal, eran ajenas a las comunidades en donde se instalaron las plantas. En contraste, los aliados fueron establecidos: la comunidad local afectada —representada por Víctor Manuel— y el propio presidente, quien escucha, acompaña y valida:

—Víctor Manuel: Y esos abanicos molestan mucho. Cada vuelta que dan entera, ‘zum, zum’ en la noche [imitando el sonido de los aerogeneradores]. [...] Necesitan vivir aquí para saber eso.

—AMLO: Está mejor que tú lo digas porque a mí siempre me pareció mal.

—Víctor Manuel: y todas las aves que había ahí, ya no hay. Esos abanicos las perjudican mucho.

b) ¿Qué características o valores se atribuyen a los grupos?

La coalición gobierno más pueblo se presentó como honesta, solidaria, cercana a la tierra, defensora del medio ambiente y de los animales. Por su parte, los adversarios fueron descritos como corruptos, “uñas largas”, responsables de decisiones contrarias a los

intereses del pueblo. Se construyó así una narrativa de antagonismo entre los “buenos” (el pueblo, la comunidad local, el presidente) y los “malos” (los conservadores y sus negocios privados).

—Víctor Manuel: Y realmente sí molestan demasiado [los aerogeneradores]. Y más este que tengo aquí enfrente, junto a la casita. Molesta demasiado.

—AMLO: sí, lo pusieron los conservadores. Fíjate que los puso un gobernador y luego llegó otro del mismo partido.

—Víctor Manuel: sí, estoy enterado de todo eso. Uñas largas.

—AMLO: uñas largas.

c) ¿Qué fronteras simbólicas se trazan entre “ellos y nosotros”?

La división se hizo de forma explícita y frontal. “Nosotros” son quienes respetan la montaña y conocen la tierra. “Ellos” son quienes instalaron los “ventiladores” sin considerar el daño visual ni el impacto en las comunidades:

Son de las transas que se hacían en el período neoliberal, esto fue promovido por los gobernadores del partido conservador. [...] Pero aquí, con Víctor Manuel, me paré a grabar. Bueno, ya nada más subrayo. Nunca más permisos para afectar el medio ambiente, para la contaminación visual. Hay que respetar la naturaleza y además esto, que es patrimonio de la humanidad [señalando el paisaje].

### 3. Juego del poder

a) ¿Por qué esta política (y no otra) es aceptable?

El presidente expresó su decisión tajantemente: “nunca más permisos de este tipo”. Al mismo tiempo, justificó su relevancia al encuadrarla como un acto de justicia, de restauración del paisaje y de los intereses de la nación.

b) ¿Por qué estos actores (y no otros) deben encargarse de resolver el problema?

Quienes tomaron decisiones en el pasado fueron presentados como carentes de legitimidad porque actuaron motivados por “negocios privados” plagados de corrupción. En contraste, el gobierno del presidente López Obrador se anunció como un representante del interés nacional.

c) ¿Cuál es el futuro deseable y cómo ayuda esta política (y no otra) a alcanzarlo?

El presidente criticó el modelo previo, basado en permisos injustos, beneficios privados y agravios al patrimonio natural y a los habitantes. A la vez, buscó establecer una nueva alternativa basada en la protección a la población local, la conservación del territorio y el interés de la nación por encima de los privados.

### **3.3. Presentación de acciones concretas**

A continuación analizo el segundo par de discursos presidenciales. Para EPN se trata del discurso de promulgación de la reforma energética, el cual tuvo lugar el 8 de agosto de 2014 en el patio central del Palacio Nacional. Para AMLO, se trata del discurso de presentación del Programa Nacional de Electricidad del 8 de diciembre de 2018 en Malpaso, Chiapas. La comparación de estos discursos es relevante ya que ambos cumplieron con la función de presentar formalmente el conjunto de acciones y medidas concretas de las políticas energéticas.

El contraste entre ellos es que el discurso de Peña Nieto presentó la promulgación de una reforma constitucional, mientras el de López Obrador expuso un plan estratégico sin cambios

legislativos formales todavía.<sup>54</sup> A pesar de ello, en ambos casos se presentó públicamente el rumbo que tomaría la política eléctrica impulsada por cada presidente. Es decir, los discursos marcaron el inicio de la ejecución gubernamental de sus respectivas visiones del sector: Peña Nieto con un marco normativo recién aprobado; López Obrador con una estrategia institucional con impacto directo sobre los participantes del mercado eléctrico, a quienes interpeló directamente en su alocución. Aunque varía el nivel de formalización de las acciones presentadas, la función política de los discursos es equivalente: ambos oficializaron ante el público el inicio de una transformación “histórica” y trazaron las coordenadas de sus respectivos modelos de gobernanza del sector.

### **3.3.1. EPN: Promulgación de la reforma energética**

#### **Contexto del discurso**

El 8 de agosto de 2014, el presidente Enrique Peña Nieto encabezó la ceremonia de promulgación de la reforma constitucional en materia energética. Este evento tuvo lugar en el patio central del Palacio Nacional y contó con la presencia de legisladores, gobernadores, integrantes del gabinete del gobierno federal, empresarios y líderes partidistas del Pacto Por México. EPN celebró este acto como un hito de su proyecto reformista y, refiriéndose al acuerdo multipartidista que hizo posible su aprobación, dijo que demostraba que en México “sí se pueden hacer cambios de fondo por la vía institucional”.

El presidente enfatizó la dimensión histórica de la reforma, sus beneficios económicos y sociales esperados y la modernización de la infraestructura energética, al tiempo que anunció el

---

<sup>54</sup> Es preciso recordar que a diferencia de Peña Nieto el presidente López Obrador no logró la aprobación de una reforma constitucional en esta materia durante su sexenio, aunque sí cambios a las leyes secundarias y la aprobación de acuerdos administrativos y decretos sectoriales. Véase: *diagrama 4*.

envío inmediato de las leyes secundarias que completarían el nuevo modelo regulatorio. La LIE, en particular, fue publicada en el DOF tres días después de esta ceremonia.



Fotografía 3. Discurso de promulgación de la reforma energética. Palacio Nacional, 8 de agosto de 2014. FUENTE: Canal de YouTube oficial de la presidencia de Enrique Peña Nieto.

A diferencia de las otras reformas impulsadas por su gobierno, la energética fue muy controversial ya que contemplaba la participación privada en los sectores eléctrico y de hidrocarburos, históricamente de dominio estatal. De hecho, su aprobación provocó la salida del PRD, el principal partido de izquierda, del Pacto por México en noviembre de 2013.

La ruptura con el PRD estuvo marcada por tensiones internas y posturas matizadas dentro del propio partido. Por una parte, los senadores Dolores Padierna y Alejandro Encinas —quienes posteriormente se unieron al movimiento político de López Obrador— denunciaron prácticas “antiparlamentarias” y condenaron la exclusión deliberada del PRD en los debates legislativos. Por otra parte, actores relevantes como Silvano Aureoles, entonces coordinador de la bancada perredista en la Cámara de Diputados, insistieron que el retiro no debía considerarse definitivo y

que el partido seguiría abierto a participar en los temas que consideraba prioritarios, como la reforma hacendaria y la político-electoral.<sup>55</sup>

La promulgación de la reforma energética fue favorecida por una coyuntura en donde las fuerzas de oposición se encontraban desarticuladas y tenían poca capacidad de incidir en el proceso legislativo. Esta situación facilitó su desplazamiento por el acuerdo entre el PRI, PAN, PVEM y PANAL, lo cual fue determinante para alcanzar las mayorías calificadas requeridas en el Congreso y asegurar así la aprobación de las reformas estructurales (Mayer-Serra, 2017).

Tres elementos ilustran la debilidad legislativa de la oposición a la reforma liberalizante. En primer lugar, en cuanto a las organizaciones sindicales, el SME —tradicionalmente adverso a la apertura del sector energético— había visto mermada su capacidad de presión desde la extinción de LyFC durante el gobierno del presidente Felipe Calderón. Por su parte, el STPRM, encabezado por Carlos Romero Deschamps —quien era senador del PRI en ese momento—, fue señalado por no intervenir en los debates legislativos, incluso cuando se discutieron posibles modificaciones al contrato colectivo de sus agremiados.<sup>56</sup> En segundo lugar, el entonces senador Manuel Bartlett, futuro director de la CFE y uno de los críticos más vocales del modelo liberalizante, había migrado recientemente al PT, un partido opositor notablemente más pequeño y periférico. Finalmente AMLO, exdirigente del PRD y líder del incipiente MORENA, no contaba aún con representación parlamentaria ni peso institucional suficiente para alterar el curso legislativo, pues su movimiento se constituyó legalmente como partido político apenas unos días antes de la promulgación de la reforma energética.

---

<sup>55</sup> Leticia Robles de la Rosa. “PRD resquebraja Pacto por México; busca detener la reforma energética”. *Excélsior*, 29 de noviembre de 2013. Disponible en: <https://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/11/29/931086>

<sup>56</sup> Tania Montalvo. “El líder petrolero que no debatió durante la discusión de la reforma energética”. *Animal Político*, 8 de agosto de 2014. Disponible en: <https://animalpolitico.com/2014/08/el-lider-petrolero-que-debatio-durante-la-discusion-de-la-reforma-energetica>

A pesar de ello, y aunque la aprobación de la reforma fue posible gracias al andamiaje institucional habilitado por el Pacto por México<sup>57</sup>, el proceso legislativo fue activamente cuestionado desde los diferentes sectores de izquierda. De hecho, la promulgación de la reforma dio lugar a que las posturas de oposición a la privatización de empresas paraestatales, los alegatos de corrupción y el abrazo de los principios del nacionalismo energético se establecieran como banderas importantes del movimiento político de López Obrador, el cual intensificó los cuestionamientos a la reforma liberalizante a lo largo del sexenio de Peña Nieto.

Al centrarse en las virtudes técnicas y económicas de la reforma, e incluso al destacar su impacto positivo en la imagen de México a nivel internacional, EPN buscó reafirmar la idea de que el cambio era fruto de la democracia y del consenso entre fuerzas políticas. Además, al llevarse a cabo con motivo de su promulgación, el discurso funcionó como cierre simbólico del proceso legislativo. En su narrativa el presidente buscó proyectar una imagen de transformación institucional guiada por los acuerdos, la modernización, la apertura económica y un liderazgo reformista capaz de romper inercias históricas.

## **Tres juegos del lenguaje**

### **1. Juego del lenguaje**

#### a) ¿Cuál es el problema?

Peña Nieto definió el problema como un modelo energético ineficiente, caro, tecnológicamente rezagado e incapaz de aprovechar recursos estratégicos, pues existían

---

<sup>57</sup> Diversas investigaciones y testimonios han revelado que detrás de la aparente concertación política existieron prácticas opacas como la entrega de sobornos, intercambios de favores e incentivos económicos a legisladores, lo cual fortaleció los cuestionamientos sobre la legitimidad del proceso legislativo. Entre otros, véase: Raúl Olmos. “Los más altos ejecutivos de Odebrecht cabildearon a favor de la reforma energética de Peña Nieto”. *Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad*, 27 de julio de 2020. Disponible en: <https://contralacorrupcion.mx/odebrecht-reforma-energetica-pena-nieto/>

yacimientos que no habían sido rentables para las empresas paraestatales o a los que no se tenía acceso debido a limitaciones tecnológicas. Mencionó que no se contaba con energía suficiente ni barata para detonar el crecimiento económico del país y sostuvo una narrativa de rezago tecnológico, institucional y financiero que impedía a México aprovechar sus recursos.

Con esta decisión podremos explotar, en beneficio de los mexicanos, los abundantes yacimientos de hidrocarburos que hasta ahora no han sido rentables para Pemex o a los que aún no tenemos acceso como los que están en aguas profundas o en las lutitas como el shel gas. Con la reforma el país contará con más recursos financieros del sector privado y tecnologías de punta para aprovechar sus vastos recursos energéticos sin endeudar al país.

b) ¿Cuáles son sus causas?

Además de la falta de inversión y tecnología, el presidente fue enfático al señalar las limitaciones institucionales y jurídicas del marco previo. De acuerdo con EPN, antes de la reforma el energético era un sector cerrado, poco competitivo y tecnológicamente rezagado.

c) ¿Qué soluciones se proponen y por qué son las más adecuadas?

La reforma energética se presentó como una herramienta que permitiría acoplar tecnología, inversión y eficiencia sin renunciar a la soberanía nacional, al tiempo que generaría beneficios para los consumidores, como la reducción de las tarifas eléctricas y gas.

Con esta reforma Pemex y CFE se fortalecen y modernizan. Serán empresas productivas del Estado, eficientes, con capacidad y flexibilidad necesarias para cumplir su misión en beneficio de toda la sociedad mexicana. [...] se moderniza el marco constitucional para abrir el sector energético a la inversión a la tecnología y a la competencia permitiendo que el país cuente con más energía a menores costos.

d) ¿Qué metáforas se utilizan?

Se asoció la reforma con el progreso, modernidad y transformación, al tiempo que la enmarcó dentro de una narrativa de progreso, ruptura con un pasado ineficiente y de una inevitable entrada a la modernidad mediante la superación de “mitos y tabúes” arraigados que impedían el desarrollo del país.

Este año los mexicanos hemos decidido superar mitos y tabúes para dar un gran paso hacia el futuro. A través de sus instituciones democráticas, México se ha pronunciado en favor del cambio y la transformación. Con esta reforma mandamos una clara y contundente señal de que México se está transformando en el siglo XXI para bien de todos los mexicanos.

## 2. Juego de las alianzas y las coaliciones

a) ¿Quiénes son presentados como aliados y quiénes como oponentes?

Peña Nieto delimitó claramente quiénes eran los aliados del cambio: los partidos políticos firmantes del pacto, los legisladores federales y estatales provenientes de “distintas expresiones políticas” y los actores sociales y privados que acompañaron la reforma. Se refirió a ellos como actores responsables, democráticos y reformistas, al afirmar: “reconozco a los senadores y diputados federales [...] por decir sí a una reforma histórica” y “por haber demostrado que sí se puede transformar a México en democracia”. Por otra parte, aunque no mencionó abiertamente a los opositores, los aludió indirectamente mediante una frontera simbólica entre quienes impulsaron el cambio y aquellos que lo resistían.

b) ¿Qué características o valores se atribuyen a los grupos?

La coalición reformista se presentó como visionaria, moderna, responsable y civilizada, capaz de transformar a México de una forma “institucional”.

Con responsabilidad y civilidad política, y un minucioso trabajo legislativo, lograron [los legisladores] concretar un marco jurídico de avanzada que convertirá a nuestro sector energético en una auténtica fuente de crecimiento económico. La energética es una de las reformas más trascendentes de las últimas cinco décadas.

Por otra parte, aunque no habló directamente de los opositores, su afirmación de “los mexicanos hemos decidido superar mitos y tabúes”, sugirió la existencia de grupos contrarios atrapados en un pensamiento anticuado y poco racional.

c) ¿Qué fronteras simbólicas se trazan entre “ellos y nosotros”?

El presidente delimitó al grupo reformista, caracterizándolos como racionales, institucionales y abiertos al futuro. En cambio, sobre los opositores no hizo referencia explícita aunque sugirió la existencia de ideas del pasado que impedían la modernización del sector.

### **3. Juego del poder**

a) ¿Por qué esta política (y no otra) es aceptable?

La legitimidad de la reforma se basó en su aprobación democrática, en su carácter técnico y en su promesa de beneficios sociales tangibles. El presidente señaló que su promulgación tenía efectos positivos inmediatos reflejados en un ambiente de confianza en México a nivel internacional. Esto lo evidenció señalando una reciente calificación positiva hecha por una agencia de riesgo financiero:

La reforma energética apoyará la economía de las familias mexicanas al reducir el costo de la luz y el gas, esto significa que tendrá beneficios directos en los hogares del país. [...] Con esta reforma mandamos una clara y contundente señal de que México se está transformando en el siglo XXI para bien de todos los mexicanos. Así se percibe ya en el exterior. Por ejemplo, el día de ayer una institución líder de información sobre mercados financieros, Standard & Poor's, elevó la calificación

de la deuda soberana mexicana. Este análisis refrenda la confianza que existe en las perspectivas de la economía mexicana y el impacto favorable de las reformas transformadoras.

Del mismo modo, justificó la reforma resaltando el impulso que daría a la transición energética y la encuadró como un acto de “responsabilidad medioambiental”.

La reforma nos ayudará a producir energéticos más limpios y a tener más responsabilidad con el medio ambiente. Asimismo se establecen mecanismos para facilitar el despliegue de las energías renovables y la cogeneración. De esta manera, la reforma energética nos ayudará a reducir la emisión de gases de efecto invernadero en concordancia con los objetivos de la Ley General de Cambio Climático.

b) ¿Por qué estos actores (y no otros) deben encargarse de resolver el problema?

EPN presentó a la coalición reformista como capaz y legítima para concretar una reforma de calado “estructural” y aplaudió su compromiso con las instituciones, el diálogo y el desarrollo del país.

Reitero mi mayor reconocimiento y felicitación a todos los sectores, al Congreso de la unión, a las legislaturas locales y a todas las fuerzas políticas del país que realmente han hecho y han desplegado un gran esfuerzo en armonía y en civilidad política para darle a México una plataforma mucho más sólida para el desarrollo social y económico de México.

c) ¿Cuál es el futuro deseable y cómo ayuda esta política (y no otra) a alcanzarlo?

El discurso presentó un futuro de crecimiento económico, desarrollo social e inversión en capital humano, con la reforma energética como palanca para alcanzarlo. Además, el presidente remarcó que los ingresos generados con los recursos del subsuelo pasarían al Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, el cual permitiría financiar diferentes rubros:

Este instrumento financiero tendrá la misión de recibir, administrar y distribuir la renta petrolera. Pensando en el presente y el futuro de México, su prioridad será acumular recursos para las próximas generaciones y para que el país pueda hacer

frente a coyunturas difíciles. Al mismo tiempo, el Fondo promoverá el desarrollo nacional a través del financiamiento de proyectos en ciencia, tecnología e innovación, infraestructura, becas, energías renovables y un Sistema Universal de Pensiones. Esto quiere decir que se va a proteger y cuidar la riqueza y el patrimonio de los mexicanos. [...] Comienza así una nueva historia para nuestro país. Hemos abierto las puertas de un futuro mejor para todos. Es tiempo de que los recursos energéticos del país sean un factor real de crecimiento.

### **3.3.1 AMLO: Presentación del Programa Nacional de Electricidad**

#### **Contexto del discurso**

El 8 de diciembre de 2018 Andrés Manuel López Obrador presentó el Programa Nacional de Electricidad en la central hidroeléctrica de Malpasos, Chiapas. El evento tuvo lugar en una planta construida durante el periodo del desarrollo estabilizador, una etapa asociada a la expansión de la infraestructura pública y del fortalecimiento del Estado en sectores estratégicos. De hecho, la planta fue inaugurada el 1966 por Adolfo López Mateos, el mismo presidente que nacionalizó la industria eléctrica. De tal forma, el lugar fue una referencia clara al nacionalismo y al desarrollo del sector bajo rectoría del Estado, temáticas que de hecho fueron centrales en el discurso del presidente.

En su alocución AMLO afirmó que el triunfo de su proyecto político no representaba simplemente un cambio de gobierno, sino una auténtica transformación de la vida pública del país. El presidente hizo referencia explícita a la historia nacional y dijo que se trataba de una ruptura decisiva con 36 años de política neoliberal, un modelo que, según dijo, fracasó en generar beneficios tangibles para la mayoría de los mexicanos, facilitó el saqueo por parte de una élite corrupta, limitó el crecimiento económico, provocó la emigración, la informalidad e incluso la violencia.

El relato fue construido al contrastar el desempeño económico reciente —el cual sostuvo que había sido de “cero crecimiento” neto por 36 años— con la prosperidad de la etapa

posrevolucionaria, evocada por López Obrador como una era con crecimiento anual del 6% y estabilidad macroeconómica. Las series del Banco Mundial matizan esta afirmación: entre los años ochenta tardíos y el 2018 el PIB real de México creció, en promedio, alrededor de 2% anual, mientras que el PIB per cápita real avanzó más lentamente, típicamente por debajo de 1% anual, con retrocesos importantes en crisis como las de 1995 y 2009, así como una expansión modesta entre 2000 y 2005 (Iacovone et al., 2021, pp. 11-12). Es decir, aunque no hubo “cero” crecimiento en términos de PIB total, sí hubo un estancamiento relativo del ingreso por habitante y de la productividad en el largo plazo, lo cual fue empleado por AMLO en la construcción de su narrativa.

Por otra parte, la presentación del Programa Nacional de Electricidad se llevó a cabo en un contexto de alta popularidad para el presidente entrante (AMLO) y de una excepcionalmente baja popularidad del presidente saliente (EPN). A lo largo del sexenio 2012-2018, las percepciones sobre Peña Nieto se vieron profundamente afectadas por una serie de escándalos de corrupción y, de manera notable, por la desaparición de los 43 estudiantes de Ayotzinapa en septiembre de 2014. La aprobación presidencial cayó de forma significativa desde noviembre de ese año y continuó en descenso.<sup>58</sup> De hecho, un estudio del Pew Research Center de 2017 registró un mínimo histórico de apenas 28% de aprobación presidencial.<sup>59</sup> La percepción de hartazgo y corrupción en la sociedad se confirmó en el Índice de Percepción de la Corrupción de 2018 de Transparencia

---

<sup>58</sup> Jo Tuckman. “Mexican president’s ratings slump as outrage grows over missing student teachers”. *The Guardian*, 2 de diciembre de 2014. Disponible en: <https://www.theguardian.com/world/2014/dec/01/mexican-president-under-pressure-protests-student-teachers>

<sup>59</sup> Margaret Vice & Hanyu Chwe. “Poor ratings for Peña Nieto, political parties”. *Pew Research Center*, 14 de septiembre de 2017. Disponible en: <https://www.pewresearch.org/global/2017/09/14/poor-ratings-for-pena-nieto-political-parties/>

Internacional, que ubicó a México en el lugar 138 de 180, el peor desempeño entre los países de la OCDE.<sup>60</sup>



Fotografía 4. López Obrador se dirige a trabajadores, legisladores y servidores públicos para presentar el Programa Nacional de Electricidad. Malpaso, Chiapas, 8 de diciembre de 2018. FUENTE: Canal de YouTube oficial de Andrés Manuel López Obrador.

Por último, la presentación del programa eléctrico de AMLO estuvo contextualizada por la convergencia de dos factores internacionales clave: la postura adversa de la administración de Donald Trump hacia la política climática y la entonces reciente renegociación del T-MEC. De acuerdo con Martínez (2025, pp. 22-25) el quiebre de la administración de Trump con la política comercial y de cambio climático de Barack Obama, sumado a la falta de compromisos concretos en esta materia en el nuevo tratado comercial, debilitaron la agenda climática del bloque regional y crearon un entorno favorable para la política de soberanía energética impulsada por el gobierno del presidente López Obrador.

---

<sup>60</sup> Georgina Zerega. “México cae tres posiciones en el índice global de corrupción en el último año de Peña Nieto”. *El País*, 29 de enero de 2019. Disponible en: [https://elpais.com/internacional/2019/01/29/mexico/1548721293\\_712017.html](https://elpais.com/internacional/2019/01/29/mexico/1548721293_712017.html)

Bajo estas condiciones AMLO anunció que se frenaría el desmantelamiento de la CFE y el cierre de las plantas públicas. También prometió revisar los permisos otorgados a actores privados e implementar una política de “austeridad republicana” para liberar recursos, beneficiar a los trabajadores, modernizar las plantas propiedad del Estado y recuperar la autosuficiencia energética. Finalmente, aunado al lugar en donde se llevó a cabo el evento, el discurso fue enunciado frente a una mampara con la imagen del expresidente Lázaro Cárdenas. Revestido con este simbolismo, el presidente elogió explícitamente a los “gobiernos posrevolucionarios” y anunció la implementación de una política energética dirigida a la recuperación del patrimonio público y la preponderancia estatal.

## **Tres juegos del lenguaje**

### **1. Juego del lenguaje**

#### a) ¿Cuál es el problema?

AMLO estableció que el problema era el desmantelamiento deliberado de la CFE, iniciado en 1992 con una reforma a la ley secundaria y profundizado por la reforma constitucional de 2013. Según expresó, el proceso consistió en cerrar plantas públicas para darle preferencia a las empresas extranjeras que vendían la energía a precios injustos, lo cual causó la pérdida de la autosuficiencia energética.

El neoliberalismo significó un programa de desmantelamiento de la Comisión Federal de Electricidad, de cerrar las plantas públicas para darle preferencia a las empresas extranjeras que venden la energía eléctrica a la Comisión Federal de Electricidad. Ese es el meollo de todo el asunto, quedarse con el mercado. Esto comenzó desde la reforma a una ley secundaria en 1992; empezaron a entregar las concesiones a empresas particulares. Éramos entonces autosuficientes y ahora se tiene que comprar la mitad de la energía eléctrica que se consume a precios elevadísimos. Todo esto lo tenemos que revisar.

También señaló los subsidios otorgados a las empresas privadas y dijo que no beneficiaban a los consumidores.

Muchos piensan —de esto no se habla lo suficiente— de que el subsidio es para el consumidor. ¡No! Se está subsidiando a las empresas particulares y esto no sucede en ninguna parte del mundo. Una cosa es comprarles energía y otra cosa es que, además de comprar la energía a precio de mercado, se les dé un subsidio. Eso no, eso se va a terminar.

b) ¿Cuáles son sus causas?

El problema lo atribuyó al “modelo neoliberal”, el cual calificó de corrupto y orientado a beneficiar a una minoría. López Obrador se refirió a las políticas de este periodo como “neo-porfiristas” y las asoció a intereses económicos y políticos que agraviaron al pueblo de México.

Ya no podemos seguir con un modelo ineficiente que solo benefició a una minoría, empobreció a la mayoría del pueblo y obligó a millones de mexicanos a desterrarse, a emigrar, a irse a buscar la vida a otras partes, a buscar algo que mitigara su hambre y su pobreza. [...] Esto que se conoce como neoliberalismo ya se aplicó en una etapa en nuestro país, en el porfiriato. Por eso neoliberalismo es neo-porfirismo, fue el regreso a ese modelo.

c) ¿Qué soluciones se proponen y por qué son las más adecuadas?

La solución planteada fue fortalecer a la CFE, modernizar sus plantas hidroeléctricas, implementar una política de austeridad y combatir la corrupción. El presidente sostuvo que todo ello permitiría aprovechar el legado de los gobiernos posrevolucionarios, utilizar los recursos existentes e impulsar la energía limpia y barata.

La energía que se produce con el agua es la más limpia de todas, la que menos contamina y la más barata. Todo esto de la producción de energía con gas tuvo que ver también con un negocio bien maquinado, bien planeado. Por eso tenemos que pensar en la modernización de las hidroeléctricas, como una opción, como una alternativa. [...] si ya tenemos esto, si ya se tiene gracias a lo que hicieron los gobernantes de la época posrevolucionaria, si ya se tiene toda esta infraestructura, vamos a potenciarla. Vamos a modernizar estas plantas y que se frene, esa ya es una

instrucción, el desmantelamiento de la Comisión Federal de Electricidad, no se va a cerrar una sola planta más.

d) ¿Qué metáforas se utilizan?

Notablemente López Obrador sostuvo una narrativa de ruptura histórica que contrastó con los gobiernos anteriores mediante una analogía de saqueo a un banco.

No se trata de un nuevo gobierno [el suyo], se trata fundamentalmente de un cambio de régimen. Por eso hablamos de una transformación, no es más de lo mismo, no es gatopardismo [...] El periodo neoliberal, para hacer un símil, es como el que asalta a un banco y está metiendo el dinero en costales en la bóveda y de repente suena la alarma y ya no les da tiempo de llevarse todo. Y con lo que nos dejaron, con eso vamos a rescatar a nuestro país. Miren lo extraordinario, que no hayan podido privatizar las sesenta hidroeléctricas, las líneas de transmisión de la Comisión Federal de Electricidad que son de la nación.

## **2. Juego de las alianzas y las coaliciones**

a) ¿Quiénes son presentados como aliados y quiénes como oponentes?

López Obrador se presentó respaldado por sus aliados en el público presente, entre quienes se encontraban la titular de la secretaría de energía, el director de la CFE, el gobernador del estado de Chiapas y diversos legisladores federales y locales. En especial, el presidente se dirigió a los trabajadores en activo y jubilados de la CFE, a quienes pidió ayuda para rescatar a la empresa paraestatal. Por otra parte, interpeló frontalmente a sus opositores, entre quienes incluyó a las empresas privadas y extranjeras que se habían beneficiado del modelo anterior, a los actores políticos del régimen neoliberal y a intereses “de los que no quieren que se fortalezca a la empresa pública”.

- b) ¿Qué características o valores se atribuyen a los grupos?

AMLO caracterizó a sus aliados como comprometidos con beneficiar al pueblo de México a través de la “cuarta transformación” y las prácticas de austeridad como bajarse el sueldo siendo funcionario público. Sobre sus oponentes, los caracterizó como grupos acostumbrados a privilegios y altos sueldos. También se refirió al gobierno anterior como “mantenido y bueno para nada”.

Le cuesta mucho al pueblo mantener al gobierno, es un gobierno mantenido y bueno para nada. Va a haber una política de austeridad republicana. Ah, ¿se dan cuenta ustedes que hay algunos que no les gusta? porque estaban acostumbrados a ganar seiscientos mil pesos mensuales. ¡Imagínense! eso no, eso se termina. Y me da gusto que esté aquí el diputado federal Mario Delgado porque ellos ya dieron el ejemplo, van a bajar los sueldos de los altos funcionarios públicos.

- c) ¿Qué fronteras simbólicas se trazan entre “ellos y nosotros”?

El discurso trazó una frontera simbólica clara. De un lado, el pueblo, los trabajadores y el gobierno de la “cuarta transformación”; del otro, los “neo-porfiristas”, las corporaciones extranjeras y las élites corruptas. Esta línea divisoria fue reforzada por el presidente mediante una instrucción directa: “no se va a cerrar una sola planta más”, dijo. Con ello, encuadró el refortalecimiento de la empresa paraestatal como un acto de resistencia a los intereses que afectaron la autosuficiencia energética y agravaron al pueblo durante el periodo neoliberal.

#### **4. Juego del poder**

- a) ¿Por qué esta política (y no otra) es aceptable?

El presidente argumentó que su propuesta era capaz de recuperar la autosuficiencia energética y terminar con los abusos previos. Además, aseguró que se trataba de una

política viable y económicamente sostenible al mencionar que “con lo que nos dejaron, con eso vamos a rescatar a nuestro país”. Finalmente, López Obrador dijo que con ello se lograría “justicia laboral” en beneficio de los trabajadores.

Van a bajar los sueldos de los altos funcionarios públicos y es una fórmula sencilla, es justicia laboral. Se le va a bajar el sueldo a los de arriba porque se les va a aumentar el sueldo a los de abajo. Y vamos a ahorrar y por eso va a haber presupuesto para invertir. La Comisión Federal de Electricidad va a tener presupuesto para invertir el año próximo. Vamos a destinar ese recurso a lo que mejor convenga, a lo que sea más eficaz. Todo lo que se dé de manera adicional de inversión pública a la Comisión Federal tiene que aplicarse bien, tiene que dar buenos resultados.

b) ¿Por qué estos actores (y no otros) deben encargarse de resolver el problema?

AMLO fundó la legitimidad de su coalición en un mandato popular y en la “autoridad moral” del proyecto de la “cuarta transformación”. Al mismo tiempo, convocó el conocimiento técnico de los trabajadores de la CFE y les otorgó un papel central como participantes del Plan Nacional de Electricidad para lograr la autosuficiencia “como era antes”.

Tenemos por eso que llamar a los técnicos, a los especialistas, a los trabajadores en activo y también a jubilados, que tienen mucha experiencia, que nos ayuden. No vamos a poder revertir en el corto plazo este grave problema de la dependencia que se tiene de la compra de la energía eléctrica. No va a ser un asunto a resolverse en el corto plazo, pero ya tenemos que elaborar un plan para ir hacia la autosuficiencia, como era antes, que esta empresa pública ejemplar abastecía de energía eléctrica a todo el país.

c) ¿Cuál es el futuro deseable y cómo ayuda esta política (y no otra) a alcanzarlo?

El futuro proyectado fue el de una autosuficiencia alcanzada con energías limpias y baratas bajo la rectoría del Estado “como era antes”, en un mercado con “trato parejo” donde las plantas de la CFE operen “a toda su capacidad” y la competencia se dé “en buena lid” para beneficio del pueblo.

Si hay competencia y libre mercado, que quienes se encargan de la distribución de la energía actúen con rectitud, parejo; no es que de repente no se turbinen en Malpaso o en Chicoasén porque se le está dando más oportunidad a las empresas privadas. ¡No, trato parejo! y que las hidroeléctricas y todas las plantas de la Comisión Federal de Electricidad operen a toda su capacidad. Ese es un comentario en lo general, pero ustedes son los especialistas. Yo estoy seguro de que vamos a lograr el propósito de fortalecer a esta gran empresa, la Comisión Federal de Electricidad. Por el bien del pueblo, por el bien de los trabajadores, por el bien de México.

### **3.4. Visita a infraestructuras**

El tercer par de discursos corresponde a intervenciones presidenciales realizadas en el marco de visitas a plantas de generación eléctrica. Las infraestructuras se emplearon activamente en la construcción de los discursos ya que formaban parte de las fuentes de generación impulsadas por cada administración federal. El primer caso es la inauguración de la Central Eléctrica de Grupo Techint por Enrique Peña Nieto el 1 de marzo de 2017. El presidente destacó una inversión privada de mil millones de dólares en la planta de ciclo combinado y argumentó que se trataba de un logro de la liberalización del mercado eléctrico. Por otro lado, el 22 de diciembre de 2019, Andrés Manuel López Obrador visitó el Complejo Termoeléctrico General Manuel Álvarez Moreno, construido a finales de la década de 1970. En este caso, el foco del discurso fue el refortalecimiento de la CFE como empresa pública mediante un revisionismo de la reforma liberalizante.

Tanto Peña Nieto como López Obrador incorporaron a las plantas y sus trabajadores como elementos importantes de su discurso. El primero al destacarla como evidencia tangible de la confianza de los inversionistas en México, de la industrialización e integración del país a cadenas globales de valor; el segundo al presentar la central termoeléctrica y a sus trabajadores como beneficiarios directos de la política de soberanía energética. En ambos casos, la infraestructura actuó como símbolo material del modelo de desarrollo a seguir y como recurso para legitimar la orientación de la política eléctrica. Además, la interacción directa con grupos de partes interesadas,

especialmente trabajadores, directivos e inversionistas, buscó reforzar la legitimidad del mensaje e inscribir las obras en una narrativa más amplia sobre el desarrollo nacional.

### **3.4.1. EPN: Inauguración de la Central Eléctrica de Grupo Techint**

#### **Contexto del discurso**

El primero de marzo de 2017, en el municipio de Pesquería en Nuevo León, tuvo lugar la inauguración de una planta de ciclo combinado cuya función principal era abastecer a las empresas del ramo siderúrgico Ternium y Tenaris Tamsa. La planta tenía una capacidad de 900 MW y entró en operaciones bajo la figura de «autoabasto eléctrico», de manera que sus excedentes serían comercializables en el MEM según la regulación impulsada por el gobierno de Peña Nieto.<sup>61</sup>

El público incluyó a empresarios, inversionistas, trabajadores de las empresas involucradas, el gobernador del estado, el director de la CFE y miembros del gabinete del gobierno federal. Ante ellos, el presidente Peña Nieto sostuvo una narrativa de transformación industrial, destacando que la reforma de 2013 ya permitía a la generación privada inyectar sus excedentes a la red eléctrica para satisfacer la creciente demanda energética del país. Según dijo, la planta de Pesquería reflejaba el crecimiento económico y la integración de México en las cadenas de valor de América del Norte.

El discurso se enunció en contexto de muy baja popularidad presidencial. Apenas el 1 enero de 2017 su gobierno aprobó un aumento de entre 14.2% y 20.1% al precio de la gasolina, como

---

<sup>61</sup> Hasta su abrogación en 2014, la figura del *autoabasto eléctrico* permitía a cualquier persona o empresa generar su propia electricidad sin depender de la CFE. A pesar de ello, se otorgaron 102 permisos de autoabasto después de su abrogación. Según Carrillo et al. (2022, pp. 9-10), estos permisos correspondieron a solicitudes hechas ante la CRE antes de la reforma de 2013 y debían revisarse bajo las condiciones regulatorias vigentes en el momento de la solicitud, de acuerdo con lo establecido en el décimo tercero transitorio de la LIE.

parte de la liberalización escalonada del precio de los combustibles.<sup>62</sup> La medida fue sumamente impopular y desató protestas nacionales, bloqueo de carreteras, saqueo a comercios y actos de violencia que dejaron cientos de detenidos.<sup>63</sup> Si bien el acto en Pesquería no se trató de combustibles, los gasolinazos colocaron a la política energética en el centro del descontento contra el gobierno. Justo en la primavera de ese año se registró un 69% de opinión desfavorable para presidente y su gestión, según Pew Research Center. Los asuntos que generaban mayor rechazo eran la economía y el combate a la corrupción.<sup>64</sup>



Fotografía 5. Peña Nieto dirige un mensaje en el evento de inauguración de la central eléctrica de Grupo Techint en Pesquería, Nuevo León. FUENTE: Archivo Presidencia de la República.

---

<sup>62</sup> Roberto Ramírez. “Miles protestan nuevamente por alza de precios de gasolinas en México”. *Reuters*, 7 de enero de 2017. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/world/us/miles-protestan-nuevamente-por-alza-de-precios-de-gasolinas-en-mxico-idUSKBN14S01D/>

<sup>63</sup> El País. “Saques y actos vandálicos por el alza del precio de la gasolina”. *El País*, 6 de enero de 2017. Disponible en: [https://elpais.com/elpais/2017/01/05/album/1483611761\\_903831.html](https://elpais.com/elpais/2017/01/05/album/1483611761_903831.html)

<sup>64</sup> Margaret Vice & Hanyu Chwe. “Poor ratings for Peña Nieto, political parties”. *Pew Research Center*, 14 de septiembre de 2017. Disponible en: <https://www.pewresearch.org/global/2017/09/14/poor-ratings-for-pena-nieto-political-parties/>

El aumento a los combustibles de enero de 2017 coincidió con un entorno internacional adverso. También en enero de ese año, Donald Trump asumió la presidencia de Estados Unidos acompañado de un discurso que incluía amenazas sobre un muro en la frontera con México y la posible cancelación del TLCAN. La situación tensó la relación diplomática entre ambos países y dio lugar a desencuentros tempranos como la cancelación de una visita de EPN a Washington el 26 de enero de 2017.<sup>65</sup> Ciertamente las posturas de Trump hacia el TLCAN —quien se refirió al tratado como “el peor acuerdo comercial de la historia”— opacaron la confianza en las afirmaciones de Peña Nieto, especialmente sobre el papel del nuevo modelo energético en la integración económica con Estados Unidos y Canadá.

En su mensaje, el presidente se enfocó en la fortaleza de la industria nacional y resaltó las bondades de la reforma energética. Señaló que el país estaba en el camino correcto para lograr la reducción de las tarifas eléctricas y que existía un ambiente competitivo para la inversión, lo cual se veía reflejado en más de seis mil millones de dólares en contratos para generar energía limpia.

Estas afirmaciones encontraron respaldo en los avances de la implementación de la reforma a nivel sectorial. En enero de 2017 el MEM cumplió un año de operaciones y se habían celebrado ya dos subastas de largo plazo. Las subastas habían logrado objetivos de compra eficiente de productos, con costos decrecientes por CEL y MW, así como un aumento sostenido en las centrales de energía renovable comprometidas (*cuadro 9*). Adicionalmente, la CFE informó que durante 2016 registró una utilidad neta de 85 mil 517 millones de pesos, la cual atribuyó al aumento de sus

---

<sup>65</sup> Azam Ahmed. “Mexico’s President Cancels Meeting With Trump Over Wall”. *The New York Times*, 26 de enero de 2017. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2017/01/26/world/mexicos-president-cancels-meeting-with-trump-over-wall.html>

ingresos por servicios de transmisión prestados a los participantes del MEM y a la disminución de su pasivo laboral.<sup>66</sup>

En suma, el discurso en Pesquería tuvo lugar en un contexto de baja popularidad presidencial, aumentos a los combustibles y presión en la relación bilateral con Estados Unidos; pero también con avances en la implementación de la reforma energética y señales contables en CFE que el gobierno exhibió como prueba de su funcionamiento. Este contexto, generalmente desfavorable, apuntala la relevancia del análisis de este discurso, pues permite comprender las estrategias argumentativas orientadas a influir en las percepciones de la reforma, incluso bajo una coyuntura adversa que amenazaba con eclipsar algunos de sus logros más notables.

## **Tres juegos del lenguaje**

### **1. Juego del lenguaje**

#### a) ¿Cuál es el problema?

El presidente sostuvo que el problema que enfrentaba el país era el crecimiento de la demanda energética y la poca capacidad de generación que se tenía para hacerle frente.

#### b) ¿Cuáles son sus causas?

El problema, dijo, estaba causado por el aumento poblacional y el crecimiento industrial.

Si no hubiese mayor demanda es porque simplemente no estaríamos creciendo. Hoy hay una mayor demanda porque hay más población, porque hay mayor empresa, porque hay mayor industria que está demandando energía eléctrica.

---

<sup>66</sup> Redacción. “Reporta CFE utilidad neta de 85 mil mdp en 2016”. *Proceso*, 27 de febrero de 2017. Disponible en: <https://www.proceso.com.mx/nacional/2017/2/27/reporta-cfe-utilidad-neta-de-85-mil-mdp-en-2016-179594.html>

- c) ¿Qué soluciones se proponen y por qué son las más adecuadas?

La solución fue la construcción de nuevas plantas más eficientes, posible gracias a la reforma energética. El presidente enfatizó que este camino se traduciría en tarifas cada vez más baratas.

¿Qué está haciendo posible cambiar este escenario y que México sea más competitivo, particularmente en la oferta que hace de energía eléctrica? La reforma energética. Porque hoy se genera un mercado mayorista que permite que generadores de energía eléctrica, como la que está haciendo hoy Techint, que va a generar energía eléctrica, particularmente para sus propias empresas, para otras empresas instaladas en aquí en Monterrey, pero que el excedente de esa generación de energía eléctrica se va a incorporar al mercado mayorista, va a ser energía eléctrica que llegará a distintos usuarios del país. Y esta competencia, el que tengamos este mecanismo de competencia, se va a traducir en que las tarifas eléctricas sean cada vez más baratas.

- d) ¿Qué metáforas, analogías o narrativas se utilizan?

EPN sostuvo una narrativa de modernización e irreversibilidad de la reforma a través de un relato de transformación industrial de México.

México ha visto en sus últimos 30 años pasar de ser un país centralmente exportador de materias primas, y muy particularmente de petróleo, a ser hoy un país que ha desarrollado una gran industria nacional de calidad; y que hoy tenemos manufacturas de mediana y alta especialidad, lo que no ocurre en otros países del hemisferio y de la región. [...] Esto es lo que está ocurriendo en nuestro país, somos testigos y somos actores protagónicos, todas y todos, en nuestro diario quehacer, cualquiera que sea la actividad que llevemos a cabo, de la gran transformación que México está teniendo y que no queremos variar, queremos que siga. No podemos dar virajes rápidos ni en un sentido contrario al ritmo que hemos venido llevando.

## 2. Juego de las alianzas y las coaliciones

- a) ¿Quiénes son presentados como aliados y quiénes como oponentes?

EPN nominó explícitamente a sus aliados: Grupo Techint y sus trabajadores (a quienes agradeció la confianza en México), y la CFE, la cual recordó que ahora era una “empresa productiva del Estado”. Por otra parte, no nombró oponentes aunque una disidencia aparece

implícita en su llamado a no revertir el rumbo. “No podemos dar virajes rápidos ni en un sentido contrario al ritmo que hemos venido llevando”, mencionó.

b) ¿Qué características o valores se atribuyen a los grupos?

A los aliados, en este caso los inversionistas privados, el presidente les atribuyó confianza en México, calidad y eficiencia. Especialmente, felicitó a Paolo Rocca, presidente de Grupo Techint, por su millonaria inversión en México y la gran velocidad con la que se construyó la planta eléctrica.

Esta inversión es sin duda especialmente relevante, no es una inversión menor la que se ha realizado en esta central eléctrica que hoy estamos inaugurando. Mil millones de dólares, más de 20,000 millones de pesos. Además en un tiempo récord, como usted, Don Paolo Rocca, lo ha señalado. En un tiempo que supera lo que otros procesos para la construcción de una central como esta hubiese tomado, de solo 30 meses a partir de haber iniciado los trabajos. Y esto va muy acorde con una reforma, de las varias que hemos impulsado y que hemos concretado en un esfuerzo compartido, no solo del gobierno de la República, sino con la participación central de distintas expresiones políticas para impulsar reformas estructurales y una muy relevante que ha sido la reforma energética.

c) ¿Qué fronteras simbólicas se trazan entre “ellos y nosotros”?

La frontera fue sutil. Mientras el “nosotros” fue explicitado claramente como la coalición gobierno más “CFE empresa productiva” más industria; el “ellos” lo sugirió como quienes podrían buscar la reversión de la reforma.

### 3. Juego del poder

- a) ¿Por qué esta política (y no otra) es aceptable?

Según expresó, porque ofrecía resultados concretos (inversión, ejecución rápida, tarifas) y un rediseño institucional que privilegiaba la eficiencia. EPN vinculó este modelo a la disminución en las tarifas residenciales y a los precios competitivos de la electricidad.

De hecho, en estos últimos años, las tarifas que prácticamente tienen el 99% de los hogares mexicanos han visto una disminución año con año, una disminución cercana al 10%; las otras tarifas tanto comerciales como industriales han tenido variaciones. Pero si hemos logrado algo: cerrar la brecha que había entre las tarifas que se ofertaban en México y las que se tenían en países, como por ejemplo Estados Unidos.

- b) ¿Por qué estos actores (y no otros) deben encargarse de resolver el problema?

Según EPN, porque se impulsó una reforma que ya daba algunos rendimientos concretos. Además de 6 mil 600 millones de dólares en contratos asignados a través de subastas hasta ese momento, el presidente remarcó la transformación de CFE en una empresa eficiente y las mejoras esperadas en las tarifas.

[la reforma] significa que Comisión Federal de Electricidad, empresa del Estado mexicano, una empresa que hoy debo felicitar además, a Comisión Federal y a sus directivos, porque después de muchos años está presentando números negros y lo que le permite tener estos números negros, esta operación eficiente, y donde obviamente tendrá que profundizar todavía sus procesos para hacerlos más eficientes y generar mayores ahorros y producir con mayor calidad [...] ¿En qué va a derivar todo esto? que tengamos como nación mayor de generación de energía eléctrica. Segundo, que podamos ofertar a los usuarios de la energía eléctrica precios más competitivos, mejores tarifas, tanto para la industria, para los comercios y para los usuarios en sus viviendas.

- c) ¿Cuál es el futuro deseable y cómo ayuda esta política (y no otra) a alcanzarlo?

El presidente retrató una imagen de México integrado a las cadenas de valor de América del Norte, confiable en lo comercial, competitivo y con una matriz energética más

diversificada. Según Peña Nieto, la reforma energética lograría, “a fin de cuentas”, oportunidad y desarrollo para los mexicanos:

Sí, en América del Norte, por eso hemos integrado, nos hemos integrado y somos parte del eslabón de cadenas de valor que son parte de una realidad y que estamos resueltos a cuidar, a defender y a proteger precisamente porque esto genera beneficios para los países de esta región de Norteamérica, para sus sociedades [...] El gobierno de la República seguirá haciendo su parte, seguirá contribuyendo, contribuyendo precisamente, a generar estas condiciones y estas oportunidades para que más empresas, nacionales y extranjeras, encuentren en México un destino confiable, de oportunidad, de expansión y de crecimiento y que eso, al final de cuentas, se traduzca en escenarios también de oportunidad y desarrollo para las y los mexicanos.

### **3.4.2. AMLO: Visita al Complejo Termoeléctrico Gral. Manuel Álvarez Moreno**

#### **Contexto del discurso**

El 22 de diciembre de 2019, el presidente Andrés Manuel López Obrador visitó el Complejo Termoeléctrico “General Manuel Álvarez Moreno” en Manzanillo, Colima. Este complejo, inaugurado en 1982, es el más grande del país y cuenta con una capacidad de 2,804 MW distribuidos en 12 unidades generadoras.<sup>67</sup> La visita marcó el cierre de una gira de trabajo de tres días enfocada en supervisar las centrales de la CFE.

El público consistió principalmente en trabajadores de la CFE y contó con la presencia del gobernador de Colima, el líder seccional del SUTERM, el coordinador de Morena en la Cámara de Diputados, la titular de la Secretaría de Energía y el director de la CFE. El presidente explicó que su visita servía para verificar la operación de las plantas y, especialmente, para establecer una comunicación cercana con los trabajadores, a quienes llamó el “alma” de las centrales eléctricas. Además, se comprometió a que el director de la CFE, quien unos días atrás había sido exonerado

---

<sup>67</sup> Comisión Federal de Electricidad. “Termoeléctrica Manzanillo I y de ciclo combinado Manzanillo II”. Disponible en: <https://app.cfe.mx/Aplicaciones/OTROS/Boletines/boletin?i=625>

de acusaciones de conflicto de interés<sup>68</sup>, negociaría con los líderes sindicales para lograr una revisión favorable de su contrato colectivo.

A pesar de las perspectivas críticas y algunas señales precautorias del entorno financiero, el discurso de AMLO se produjo en un contexto de optimismo por la negociación del T-MEC. Así, aunque en junio Fitch Ratings rebajó la calificación soberana de México —citando como motivos el deterioro crediticio de PEMEX, debilidad macroeconómica, presiones externas agravadas por la tensión comercial e incertidumbre en las políticas nacionales<sup>69</sup>— el presidente expresó confianza en el acuerdo comercial, afirmando que traería consigo numerosas inversiones, la instalación de nuevas fábricas y empresas, y la creación de empleos con mejores salarios para los trabajadores.



Fotografía 6. AMLO se dirige a trabajadores de la CFE durante su visita al Complejo Termoeléctrico “General Manuel Álvarez Moreno” de Manzanillo, Colima. FUENTE: sitio web oficial de la presidencia de Andrés Manuel López Obrador.

---

<sup>68</sup> Secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno. “Comunicado 145”, 19 de diciembre de 2019. Disponible en: <https://www.gob.mx/buengobierno/prensa/despues-de-una-exhaustiva-investigacion-funcion-publica-declaro-que-el-director-general-de-la-cfe-no-omitio-informacion-en-su-declaracion-patrimonial-ni-incurrio-en-conflictos-de-interes>

<sup>69</sup> Fitch Ratings. “Fitch Baja Calificación de México a 'BBB'; Perspectiva Revisada a Estable”, 6 de junio de 2019. Disponible en: <https://www.fitchratings.com/research/es/sovereigns/fitch-baja-calificacion-de-mexico-bbb-perspectiva-revisada-estable-06-06-2019>

En su discurso, AMLO mencionó que su gobierno había “acabado con los abusos” relacionados con los subsidios y privilegios a generadores privados, lo cual se sustentó en la cancelación de la cuarta subasta de largo plazo ordenada por CENACE en febrero de 2019. Finalmente, el presidente reafirmó que la CFE se consolidaría como la empresa mayoritaria del sector eléctrico y dijo, marcando contraste con las políticas previas, que no era un monopolio sino una empresa pública con función social.

### **Tres juegos del lenguaje**

#### **1. Juego del lenguaje**

a) ¿Cuál es el problema?

El presidente señaló que el modelo eléctrico estaba sesgado contra lo público y había sido debilitado por privatización y corrupción. Además, denunció que “el plan” era que la iniciativa privada controlara el mercado eléctrico, lo cual solo generó incrementos al precio de la luz.

El plan que quedó trunco, fallido, porque sonó la campana, era que la Comisión Federal de Electricidad dejara de producir energía. Querían que a finales del sexenio estuviesen produciendo estas plantas [las de CFE] el 20% del consumo nacional y el 80% del mercado lo querían manejar las empresas particulares, nacionales y sobre todo extranjeras. Eso ya se detuvo y con mucha claridad hemos dicho nada más, hasta donde llegaron. [...] ¿Qué hicieron en estos 36 años de política neoliberal? ¿bajaron acaso las tarifas de la energía eléctrica cuando ellos tenían los contratos para generar energía? No, aumentó el precio de la luz.

b) ¿Cuáles son sus causas?

Atribuyó el problema a políticas neoliberales caracterizadas por privatización, corrupción y “jugosos negocios al amparo del poder público”. En específico para el sector eléctrico,

acusó a los participantes privados, quienes “además de vender cara la energía a la Comisión Federal de Electricidad, recibían hasta subsidio”.

Se produjo una monstruosa desigualdad económica y social, porque mientras unos cuantos acumularon enormes fortunas y aparecen hasta en la lista de los hombres más ricos del mundo, millones de mexicanos carecen hasta de lo más indispensable. ¿Y qué caracterizó a esa política neoliberal o neo-porfirista? ¿cuál fue su distintivo? La corrupción. Se dedicaron a saquear aquí en la industria eléctrica y en industria petrolera y en todo, a hacer jugosos negocios al amparo del poder público.

c) ¿Qué soluciones se proponen y por qué son las más adecuadas?

Para revertir “el plan” que se había implementado en el sector, el presidente defendió la posición de la CFE como agente preponderante en mercado eléctrico. Esto permitiría competir con piso parejo y cumplir con una función social. Además, dijo que habría inversión pública, ahorros y reducción de costos a través de compras competitivas de gas y otros insumos sin corrupción.

Llegaron a tener el 44% del mercado [los privados, con la reforma anterior] y la Comisión Federal el 56%. Mínimo vamos a terminar el sexenio con la misma proporción, 44/56, pero va a seguir siendo la Comisión Federal de Electricidad una empresa pública, mayoritaria, en la distribución de la energía eléctrica en nuestro país. Esto no es monopolio, esto es proteger una empresa estratégica del pueblo y de la nación. Ahora estoy leyendo las críticas de los conservadores que dicen que regresa la Comisión Federal de Electricidad a ser un monopolio. No, regresa a cumplir su función social.

d) ¿Qué metáforas se utilizan?

A lo largo de su discurso, el presidente inscribió las decisiones de su gobierno en una transformación histórica a la que llamó “Cuarta Transformación” en la cual los trabajadores eran los “protagonistas”. Además, recordó la función social del Estado al mencionar que la CFE no era un monopolio y construyó una narrativa en la que su proyecto político rescataría al país de la corrupción. “Se va a acabar la corrupción. Me canso ganso”, dijo.

## 2. Juego de las alianzas y las coaliciones

- a) ¿Quiénes son presentados como aliados y quiénes como oponentes?

Como aliados, el presidente sostuvo al Gobierno de México, a los trabajadores y técnicos —sin excluir a los dirigentes sindicales—, al director de la CFE y a las autoridades presentes. Por otra parte, identificó como oponentes al “pasado privatizador”, a los “conservadores” que criticaban su política y a los beneficiarios privados de subsidios injustos.

- b) ¿Qué características o valores se atribuyen a los grupos?

A los aliados les atribuyó honestidad, compromiso social y competencia con piso parejo. A los opositores los asoció con negocios desleales, abusos y un modelo que no bajó las tarifas eléctricas.

Se dedicaron a saquear aquí en la industria eléctrica y en industria petrolera y en todo, a hacer jugosos negocios al amparo del poder público. Afortunadamente el pueblo dijo “basta” y se inició una transformación. [...] Nosotros llevamos un año con esta nueva política y no ha aumentado el precio de la luz ni va a aumentar en todo el sexenio, porque vamos a competir con piso parejo con las empresas particulares que, además de vender cara la energía a la Comisión Federal de Electricidad, recibían hasta subsidio. Ya se acabaron esos abusos, ahora va a ser distinto.

- c) ¿Qué fronteras simbólicas se trazan entre “ellos y nosotros”?

La línea se trazó claramente. “Nosotros” (pueblo–trabajadores–CFE–gobierno) que “regresa a cumplir su función social”; “Ellos” (privatizadores/conservadores) con “abusos” y “subsidios”. El presidente selló este parteaguas simbólico con la frase: “Ya se acabaron esos abusos, ahora va a ser distinto”.

### 3. Juego del poder

- a) ¿Por qué esta política (y no otra) es aceptable?

Porque prometió precios justos sin incrementos reales y ahorros verificables por combatir la corrupción. Además, la enmarcó como defensa de una empresa estratégica: “Esto no es monopolio, esto es proteger una empresa estratégica del pueblo y de la nación”, dijo. Finalmente, mencionó que los beneficios se irían a los trabajadores, quienes gozarían de mejores condiciones laborales.

¿Cuánto nos hemos ahorrado este año? 180 millones de dólares es el ahorro este año en la compra del gas para la generación de la energía eléctrica, porque ya no hay corrupción, se va a acabar la corrupción. Me canso ganso. Por eso sí podemos. Si bajamos los costos y mantenemos tarifas justas para los consumidores, no aumentar el precio de la luz en términos reales. Si logramos eso, claro que si hay más productividad tiene que haber mejores condiciones laborales.

- b) ¿Por qué estos actores (y no otros) deben encargarse de resolver el problema?

Porque la CFE tiene un mandato público y capacidad técnica. Además, porque los trabajadores son los ejecutores directos. El presidente dijo que se trataba de un “gobierno del pueblo, para el pueblo y con el pueblo”.

Con los trabajadores, con los técnicos, que son el alma de estas plantas y de esta central eléctrica. Sin ustedes no podríamos llevar a la práctica ningún proyecto, porque se necesita de la participación de ustedes, del compromiso de ustedes. De que ustedes no sean considerados como un factor más, una variable, un elemento, un sujeto del proceso de generación de energía, sino que sean ustedes protagonistas de la transformación de México y que cada uno de nosotros tengamos conciencia de lo que podemos hacer en beneficio de los demás, en beneficio de otros; en beneficio del prójimo, en beneficio de la colectividad, en beneficio de la nación, en beneficio de nuestra patria.

- c) ¿Cuál es el futuro deseable y cómo ayuda esta política (y no otra) a alcanzarlo?

López Obrador visualizó al sector energético como la “palanca del desarrollo nacional”, en donde el aumento de la generación eléctrica tenga a la inversión pública como sostén. En

esta visión de futuro la CFE es el generador mayoritario y proporciona la energía que demanda el desarrollo esperado, vinculado al tratado comercial de América del Norte.

Logramos que se aprobara en Estados Unidos el Tratado de Libre Comercio y van a llegar muchas inversiones, van a establecerse fábricas, empresas en nuestro país. Esto va a significar crear empleos, mejorar los salarios de los trabajadores. Pero para que haya ese crecimiento necesitamos de la energía eléctrica, por eso es un insumo, un recurso fundamental que tenemos que producir. Nosotros estamos pensando en fortalecer a todo el sector energético, la inversión pública tiene como prioridad apoyar al sector energético. [...] El sector energético va a ser la palanca del desarrollo nacional.

### **3.5. Resultados y discusión**

El análisis de los discursos arroja información valiosa sobre el proceso de polarización durante la adopción y cancelación de las subastas eléctricas de largo plazo. A continuación comparo las estrategias discursivas en tres dimensiones: (1) construcción de antagonismos entre “Ellos” y “Nosotros”; (2) navegación de “legados simbólicos” y; (3) instancias de deslegitimación y legitimación de políticas. Con ello abordo la proposición conceptual de la tesis: *“la polarización es una estrategia para influir en las percepciones públicas a través de discursos que construyen simbólicamente la homogeneidad intragrupal, heterogeneidad intergrupala y distancia intergrupala”*. El material textual y el análisis del contexto informan la comparación.

### **3.5.1. Construcción de antagonismos entre “ellos” y “nosotros”**

Peña Nieto evitó antagonizar abiertamente y no señaló adversarios específicos. En cambio, fue claro al definir “nosotros”, a quien refirió como un grupo orientado a la negociación “entre diversas expresiones”, “con responsabilidad y civilidad política” y el acuerdo por la “vía institucional”. Si bien identificó al grupo aliado (gobierno, iniciativa privada, Pacto por México, empresas productivas del Estado), la distinción con respecto a los oponentes fue sutil, referidos como los “mitos y tabúes” que conformaban el marco institucional previo a la reforma.

EPN mantuvo esta línea desde la adopción de la reforma energética hasta el final de su gobierno. Como revela el análisis contextual, hacia finales del sexenio su gestión enfrentaba muy bajos niveles de aprobación, alta percepción de la corrupción y cuestionamientos a los resultados obtenidos debido a aumentos en el precio de los combustibles. En ese contexto, Peña Nieto sostuvo un relato de transformación productiva e irreversibilidad de la liberalización de la industria, lo cual fundó sobre la premisa de la integración de México a las cadenas de valor de América del Norte y la necesidad de incrementar la generación eléctrica para satisfacer la creciente demanda nacional. Es decir, que tanto en un contexto sociopolítico favorable (aprobación de reformas vía acuerdo multipartidista) como en uno desfavorable (alta desaprobación y desafíos a la legitimidad por parte de una oposición fuerte), Peña Nieto evitó antagonizar con los oponentes y, en su lugar, amplió el concepto de “nosotros” para incluir a los socios comerciales en Estados Unidos y Canadá.

**Figura 1. Conceptos principales en los discursos de EPN**

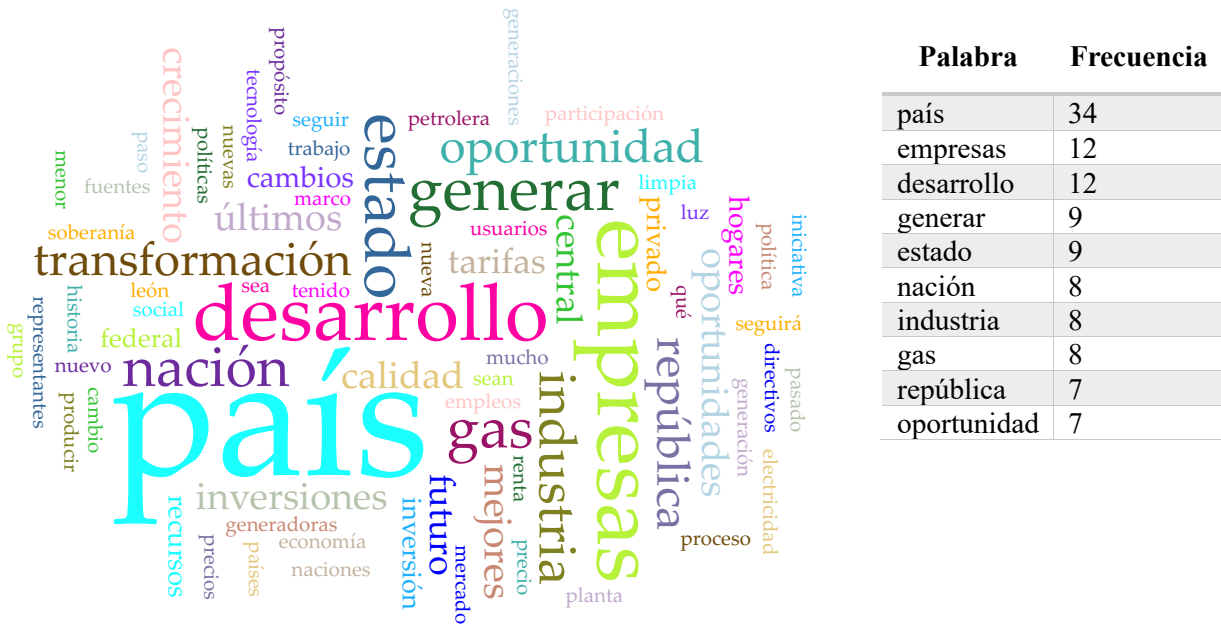


Figura 1. Conceptos principales en los tres discursos de Peña Nieto. FUENTE: Elaboración propia. Software: Voyant Tools.

Por su parte, el presidente López Obrador identificó abiertamente a sus adversarios como los “gobernadores del partido conservador” y los participantes privados que “además de vender cara la energía reciben un subsidio”. Una instancia clave en la construcción de “ellos” y “nosotros” fue durante la Presentación del Programa Nacional de Electricidad, en donde se refirió a los oponentes con una analogía de saqueo a un banco. Así, AMLO delimitó a “nosotros” mediante los valores de cercanía con el pueblo y austeridad, contraponiéndolos a “ellos”, a quienes asoció con la “corrupción del pasado” “neoliberal o neo-porfirista” y “jugosos negocios al amparo del poder público”.

Al igual que Peña Nieto, López Obrador incorporó al T-MEC en su discurso como un factor beneficioso para su reforma y mantuvo un tono favorable hacia la inversión extranjera. Durante su visita al Complejo Termoeléctrico de Manzanillo, AMLO dijo que su plan de fortalecimiento de la

CFE tenía por objetivo que la aprobación del tratado comercial y la llegada de nuevas inversiones se reflejaran en mejoras salariales para los trabajadores. En cuanto a la construcción de antagonismos simbólicos, la evidencia sugiere que los campos “*ellos y nosotros*” permanecieron asociados a un conflicto público entre élites nacionales.

### **3.5.2. Navegación de legados simbólicos<sup>70</sup>**

La polarización actúa sobre la percepción de los efectos distributivos generados por las instituciones. Dicha percepción incluye tanto al mantenimiento y expansión de las estructuras de gobernanza existentes (por ejemplo a partir de evaluaciones públicas a su diseño e impactos), como a los grupos habilitados para ejercer y beneficiarse ellas. Ya en el ámbito de la política sectorial, el sustrato simbólico que alimentó el conflicto polarizante estuvo compuesto principalmente de referencias al origen nacionalista de las industrias eléctrica y de hidrocarburos. En consecuencia, se puede sostener que los fuertes antagonismos observados durante el proceso de adopción y cancelación del instrumento son, en buena medida, reflejo la persistencia de un clivaje Estado-Mercado que ha acompañado al sector a lo largo de su historia.

El peso del componente simbólico tuvo en ambos casos manifestaciones notables sobre la navegación de los legados. Primero, contuvo el discurso oficial dentro de la esfera de validación histórica de las reformas y su congruencia con un proyecto nacional de modernización social. Esto fue evidente desde la presentación de la reforma liberalizante, cuando el presidente Peña Nieto sostuvo que la iniciativa retomaba “palabra por palabra el texto del Artículo 27 constitucional del presidente Cárdenas”. De ese modo, EPN vinculó la liberalización de la industria a la creación de

---

<sup>70</sup> Con “navegación de legados simbólicos” me refiero, en el sentido de Allain y Madariaga (2019), al ensamblaje de encuadres y narrativas mediante la recombinación de significados nuevos y viejos. Estos autores hablan de un “bricolaje cognitivo” capaz de explicar cómo los actores disputan el significado de las ideas después de que estas se han institucionalizado, provocando cambios incluso en arenas con alta dependencia del camino.



y señaló como evidencia el plan de inversión pública en plantas hidroeléctricas de CFE “porque la energía que se produce con el agua es la más limpia de todas, la que menos contamina y la más barata”, mencionó. Así, a pesar de que el discurso oficial se mostró favorable al uso de energías limpias, la sustitución de tecnologías se consideró admisible solo en un mercado donde el Estado fuese el agente preponderante.

En el modelo de gobernanza impulsado por AMLO la modernización de la infraestructura existente tiene prioridad sobre el reemplazo inmediato de las tecnologías de generación. “Si ya se tiene toda esta infraestructura, si ya se tiene gracias a lo que hicieron los gobernantes de la época posrevolucionaria, vamos a potenciarla. Vamos a modernizar estas plantas y que se frene el desmantelamiento de la Comisión Federal de Electricidad”, sostuvo el presidente desde la hidroeléctrica de Malpaso.

### **3.5.3. Instancias de legitimación y deslegitimación de políticas**

La legitimidad de las políticas<sup>72</sup> incluye no solo al contenido sustantivo de las reformas o sus impactos, sino también a los actores habilitados para ejercer y beneficiarse de ellas. El análisis del proceso de polarización se ocupa de las instancias de legitimación y deslegitimación de políticas pues aquello que vuelve políticamente relevantes los cambios abruptos —a pesar de los costos que puedan tener— es el significado que tienen para las personas.

Para cumplir esta función los actores emplean narrativas que encuadran las políticas públicas dentro de luchas políticas más amplias. Estas narrativas son instrumentos que ayudan a organizar, movilizar y consolidar las bases de apoyo simbólico. Dentro de ellas los actores polarizantes discuten las políticas, desafían su estatus autoritativo y deslegitiman sus efectos

---

<sup>72</sup> La noción de «legitimidad» aquí empleada la discuto en el apartado 1.5 y la retomo una vez más a la luz de la comparación del contenido de las reformas en el apartado 2.4.

distributivos. Las narrativas políticas más frecuentes en el material analizado fueron: el desarrollo nacional, la soberanía energética, el papel del Estado y del mercado, la modernización tecnológica, la industrialización y la confiabilidad del suministro eléctrico.

En cuanto al proceso de legitimación, Peña Nieto sostuvo una narrativa de modernización tecnológica y transformación industrial encaminadas a mejorar la economía de los mexicanos. Esto se lograría con el apoyo de los “recursos financieros del sector privado y tecnologías de punta” para “aprovechar los recursos energéticos sin endeudar al país”. En su marco narrativo, la reforma liberalizante tenía legitimidad por su procedencia institucional (pues había sido aprobada mediante los acuerdos democráticos); por su racionalidad técnica (en tanto fue producto de un “minucioso trabajo legislativo” que logró “concretar un marco jurídico de avanzada” para convertir “a nuestro sector energético en una auténtica fuente de crecimiento económico”); y por validaciones externas (pues gracias a ella “Standard & Poor’s elevó la calificación de la deuda soberana”). El presidente impulsó así la representación de un régimen de política pública caracterizado por las inversiones, la competitividad y los beneficios para hogares y empresas, sustentados en la confianza de los mercados financieros y la incorporación de México a las cadenas de valor de América del Norte.

AMLO, en contraste, legitimó el cambio en la política eléctrica apelando recurrentemente a su mandato popular y a la “autoridad moral” de su proyecto político, el cual presentó como una ruptura con 36 años de corrupción y saqueo en el sector. A diferencia de Peña Nieto, la legitimidad de la reforma no requería un aval externo ya que provenía de un mandato popular, el cual vinculó explícitamente a la continuidad del legado posrevolucionario. De tal forma, el presidente López Obrador contrapuso su propuesta (reestablecer la autosuficiencia energética para cumplir con “la función social” de la CFE “como era antes”) con el modelo de gobernanza previo (caracterizado por “subsídios abusivos” y “transas que se hacían en el periodo neoliberal”).

### 3.6. CONCLUSIÓN

En síntesis, los discursos muestran dos visiones opuestas del papel del Estado y del mercado en el sector. Por un lado, Peña Nieto concibió la apertura y la competencia como medios para modernizar y atraer inversión, proyectando consenso interno y validación internacional. Por otro lado, López Obrador concibió la reforma anterior como causa del debilitamiento de la “función social” de la empresa paraestatal y planteó el cierre de la etapa previa, de “corrupción y saqueo”, como un acto de soberanía, recurriendo a la confrontación simbólica como estrategia discursiva. Mientras el primero construyó una narrativa tecnocrática de cambio ordenado y consensuado, el segundo articuló una narrativa de ruptura y rescate. Al observar el cambio en el discurso presidencial a lo largo del periodo es posible constatar que la adopción de las subastas fue impulsada bajo un discurso oficial colaborativo, mientras que su cancelación ocurrió bajo un discurso de deslegitimación de opositores, que en este caso fueron principalmente los promotores de la reforma anterior.

Para concluir es pertinente matizar esta última afirmación. Si bien el material textual proporciona evidencia sobre la variación en el tipo de discurso (colaborativo-polarizante), el análisis contextual demuestra que la deslegitimación no fue un ejercicio vacío de demonización de oponentes, sino que sirvió para denunciar públicamente actos de corrupción asociados a la aprobación de la reforma liberalizante. Del mismo modo, si bien encaminadas a alinear el sistema eléctrico con objetivos no comerciales y la planificación estatal de largo plazo (Valenzuela & Calva, 2025), decisiones como la reducción de incentivos para la inversión en energías limpias y el cambio en el criterio de despacho eléctrico provocaron el aumento de las emisiones de GEI, ralentizaron la transición energética y pusieron en riesgo los compromisos climáticos internacionales de México durante este periodo (Martínez, 2025).

Considero que esto no le resta potencia explicativa al discurso polarizante. En todo caso, le otorga un lugar dentro de una explicación global. Así pues, las narrativas, argumentos y encuadres empleados para justificar los cambios en las políticas constituyen “formas” en que los gobiernos orientan temática y discursivamente su interacción con la sociedad. Desde esta mirada, la producción comunicativa orientada a legitimar la acción de gobierno guarda una correspondencia con concepciones de carácter normativo sobre los valores que se estiman públicamente importantes y las orientaciones temáticas que, por lo tanto, es posible encontrar vertidas en la esfera pública en un momento particular del desarrollo histórico.<sup>73</sup>

---

<sup>73</sup> De acuerdo con Pablo Picatto, la esfera pública es un espacio de intermediación política en donde las élites encuentran su legitimación representando al “pueblo”, esto es, las “virtudes de la nación”. La opinión pública, por su parte, es un fenómeno que se sucede *en* la esfera pública y se define como el “ámbito en que la política, economía, escritura, oralidad, subjetividad e identidades colectivas interactúan y establecen un diálogo en el que la sociedad intenta crear consensos e influir sobre las decisiones del Estado y la formación de instituciones” (Picatto, 2015, p. 14).

## CAPÍTULO 4. ANÁLISIS DE REDES DISCURSIVAS

### 4.1. Introducción

En este capítulo presento un análisis empírico de polarización política bajo la metodología de análisis cualitativo de redes sociales (QSNA) aplicada a discursos de política pública. A nivel teórico, se inserta en la literatura de análisis argumentativo de las políticas públicas (Duranova et al., 2016) (Flamand & González-Arroyo, 2025). A nivel conceptual, parte de una definición de polarización como un *fenómeno relacional*, en donde las dinámicas de contención en la esfera pública y las disputas por la definición y decisión de los asuntos colectivos son sus dimensiones analíticas principales.

Si bien para Schedler (2023) esta conceptualización implica una diferencia metodológica con respecto a los análisis estructurales de polarización política<sup>74</sup>, la virtud del análisis de redes sociales es que trasciende la dicotomía agentes-estructuras y los estudia empíricamente como un proceso mutuamente constitutivo moldeado a través de las relaciones sociales. A diferencia del análisis interpretativo del discurso, esta metodología integra la dimensión estructural a partir del estudio de la distribución espacial de “entidades concretas”. Dichas entidades, “ya sean personas, grupos, organizaciones o incluso Estados-nacionales”, constituyen *la red*, definida como “una estructura compuesta por un conjunto de entidades [nodos], algunos de cuyos miembros están conectados por un conjunto de una o más relaciones [vértices]” (Knoke & Yang, 2020, p. 12). Antes de proceder al análisis empírico introduzco brevemente la metodología y explico a detalle los procedimientos de recopilación y procesamiento de los datos.

---

<sup>74</sup> Véase *cuadro 1*.

#### **4.1.1. El análisis de redes sociales**

La característica principal del QSNA es que coloca a las relaciones como unidad de análisis. Esto tiene dos implicaciones clave. Primero, “diferentes tipos de relaciones crean diferentes tipos de redes sociales, y los actores políticos se ubican en múltiples redes superpuestas”. Segundo, “cada relación y su red resultante afectan los intereses y el comportamiento de los actores, y el comportamiento puede, a la vez, afectar la estructura de la red” (Spindel, 2024, p. 373). Desde esta perspectiva las políticas públicas pueden concebirse como *estructuras relacionales*.

En tanto “estructuras”, las políticas establecen reglas y tienen efectos distributivos que impactan asimétricamente a los actores. Su componente “relacional”, por otra parte, tiene que ver con que las políticas se sustentan en grupos de actores que se movilizan para impulsarlas y que participan para mantenerlas y expandirlas —o cancelarlas—. Por ello considero que esta metodología es conveniente para comprobar hipótesis dentro de los cuerpos de literatura que he sostenido útiles para explicar el cambio en las políticas públicas. Estos son: (i) la teorización reciente sobre polarización política en política comparada, en donde se le estudia por su relación con los procesos contemporáneos de autocratización y reversión democrática en el mundo (Carothers & O'Donohue, 2019) (McCoy & Somer, 2019) (Sarsfield et al., 2024) y; (ii) la teoría de retroalimentación de políticas públicas, que presta atención a cómo las políticas públicas “una vez creadas transforman la actividad política y en cómo esa transformación puede, a su turno, afectar la hechura de políticas posteriores” (Mettler & SoRelle, 2023, p. 100).

#### **4.1.2. Las redes discursivas**

Una de las ventajas de esta metodología es la gran variedad de material empírico que puede emplearse para generar las redes. Aquí utilizo discursos políticos y por lo tanto se trata de un

análisis de redes discursivas. El análisis de redes discursivas fusiona el análisis de contenido cualitativo con el análisis de redes sociales para estudiar el cambio en las políticas públicas a partir de los discursos. Su premisa es que los discursos son la “*manifestación visible* de la disputa por las políticas públicas” (Eder, 2023, p. 519). Ahora bien, aunque los discursos son efectivamente una “manifestación visible”, estos a su vez influyen sobre las percepciones públicas. Esto incluye a los procesos de construcción social de los problemas, la definición de las soluciones políticamente aceptables y los actores considerados legítimos para encargarse de su resolución.

Los participantes de los debates sobre las políticas se conciben como “agentes comunicativos” en un proceso que incluye el *contenido de los mensajes* y la *interacción entre participantes*; es decir, el análisis se enfoca en “lo que los actores dicen y el contexto en que lo dicen (dónde, cuándo, a quién, cómo y por qué)” (Schmidt, 2008, p. 305). Por ello, el discurso cumple las funciones *comunicativa* y *de coordinación*. En la primera, “los actores se dirigen a los públicos interesados para incitarlos a unirse al debate y volverse actores al apoyar u oponerse a las declaraciones de otros actores”. En la segunda, “los actores se dirigen a otros actores con el objetivo de aliarse o diferenciarse de ellos” (Eder, 2023, p. 520). “El análisis de redes sociales resulta una elección natural para modelar debates políticos ya que el discurso es un fenómeno inherentemente relacional” (Leifeld, 2013, p. 173).

Esta metodología permite mapear a los participantes de la arena de política, su posición y vínculos en el entramado de relaciones sociales, su agrupación en clústeres de preferencias y la evolución temporal. Puesto que los actores contribuyen a la deliberación pública “encuadrando” las políticas, el análisis de redes discursivas indaga cómo los actores se organizan en el nivel simbólico, lo cual complementa el estudio de las relaciones de coordinación que explican el cambio en las políticas públicas (Leifeld, 2020).

### 4.1.3. Periodización del análisis

En este capítulo presento una comparación de la estructura del debate sobre las subastas de largo plazo durante el periodo en que tuvo lugar su adopción y cancelación.<sup>75</sup> Si bien este proceso sucedió dentro del primer bienio de ambos gobiernos, mi objetivo es capturar la contestación pública alrededor del instrumento. Por ello, la recopilación de las fuentes se extiende hasta el cuarto año (*cuadro 13*).

<b>Cuadro 13. Periodización del análisis de redes discursivas</b>		
<b>Periodo</b>	<b>Etapas</b>	<b>Decisión</b>
<b>2013-2016</b>	Formulación de la política energética de EPN	Reforma liberalizante; <b>adopción</b> de las subastas de largo plazo.
<b>2018-2022</b>	Formulación de la política energética de AMLO	Reforma nacionalizante; <b>cancelación</b> de las subastas de largo plazo.

Cuadro 13. Periodo seleccionado para la búsqueda de las fuentes del análisis de redes discursivas. FUENTE: Elaboración propia.

### 4.1.4. Justificación de las fuentes

El material empírico consiste en declaraciones de actores políticos en medios de comunicación, contenidas en notas periodísticas. La literatura señala dos limitaciones principales de este tipo de material, por lo cual considero importante hacer una réplica breve. La primera tiene que ver con la posibilidad de que los actores no trabajen juntos más allá de la esfera mediática. En consecuencia, los clústeres de actores identificados en las redes se entienden mejor como “coaliciones

---

<sup>75</sup> Los instrumentos son los medios y técnicas utilizadas por los gobiernos para conseguir sus objetivos de política pública. Estos son seleccionados en la etapa de formulación en un proceso de naturaleza técnica y política, en donde los actores compiten entre sí para lograr sus objetivos o cooperan para descifrar colectivamente la solución a un problema (Howlett, 2011, pp. 19-26).

discursivas” que se forman a partir de la agregación de actores en función de sus preferencias declaradas y la afinidad en sus discursos públicos.<sup>76</sup> Una segunda limitación relacionada al uso de material hemerográfico tiene que ver con los sesgos que los medios de comunicación imprimen en las noticias que reportan. Por ejemplo, la sujeción a líneas editoriales o la preselección del contenido al que se da cobertura. Para abordar este sesgo descarté piezas editoriales y artículos de opinión y solo empleé notas periodísticas que citan textualmente declaraciones de actores.

En contrapartida, se ha señalado en favor de las fuentes periodísticas que son oportunas, especialmente para el análisis de redes sociales, ya que capturan una amplia variedad de actores en comparación con fuentes alternativas (Leifeld, 2016). Además, proporcionan una fuente de datos reproducible y rastreable, así como una forma comparable de estudiar a los actores y a las coaliciones que participan en las arenas de política pública a través del tiempo y el espacio (Nam et al., 2022, p. 394).

La decisión de utilizar declaraciones en medios de comunicación responde entonces a criterios metodológicos y sustantivos. A nivel metodológico, la cobertura periodística ofrece un corpus amplio y rastreable para identificar una diversidad de actores relevantes, muchos de los cuales quedan fuera de registros institucionales como los discursos parlamentarios. Esto es importante al tratarse de decisiones polarizadas, en donde las políticas no se deliberan exclusivamente en el recinto legislativo, sino que se negocian y disputan en el espacio público. Finalmente, en términos sustantivos, el análisis se centra en la dimensión simbólica del conflicto, entendida como el proceso por el cual los actores construyen sentido y desacreditan narrativas rivales. Por ende, los medios de comunicación constituyen un espacio privilegiado de visibilidad discursiva y de lucha por la interpretación pública de los problemas sociales.

---

<sup>76</sup> A pesar de ello, existe evidencia empírica en favor de que la homofilia de creencias declaradas es un buen proxy de colaboración interorganizacional (Matti & Sandström, 2013) (Kukkonen et al., 2017, p. 716).

#### 4.1.5. Recopilación y codificación

La integración de la base de datos se realiza en dos etapas: *búsqueda y codificación*. En la primera, tras realizar una primera revisión de literatura sobre polarización y reformas eléctricas en México, establecí los siguientes términos de búsqueda para las notas periodísticas: (1) subastas de largo plazo; (2) reforma energética; (3) CFE; (4) Peña Nieto; (5) AMLO; (6) Morena. Posteriormente, ingresé estos términos a dos agregadores de noticias, *Europresse 360°* y *Google News*. De los resultados de búsqueda seleccioné notas provenientes dos medios de comunicación nacionales: Grupo Reforma (Reforma, El Norte) y La Jornada.

Ambos son medios de comunicación de difusión nacional y poseen una versión digital de amplia distribución, incluidas las plataformas sociodigitales. Al ser medios cuya orientación ideológica se reconoce cercana a la derecha e izquierda respectivamente, consideré conveniente su empleo debido a que posiblemente darían mayor cobertura a los participantes del conflicto alrededor de las subastas de largo plazo.<sup>77</sup> Al finalizar la etapa de búsqueda encontré 108 notas periodísticas útiles<sup>78</sup> y codifiqué manualmente 324 declaraciones de actores políticos (encuadres y preferencia instrumental).

---

<sup>77</sup> Señalados en la literatura.

<sup>78</sup> En total encontré 147 notas periodísticas. Sin embargo, al exportar las redes solo empleé 108 notas que recayeron dentro de los límites temporales establecidos (periodización). El listado de las notas y el acceso a la base de datos se encuentran en el Anexo B.

### Diagrama 5. Procedimiento de recopilación del material empírico

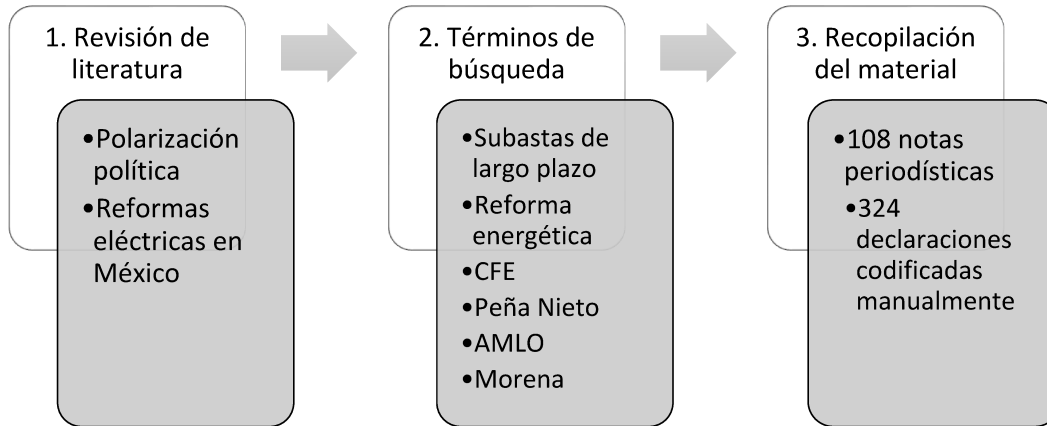


Diagrama 5. Procedimiento de recopilación del material empírico. FUENTE: Elaboración propia.

En la etapa de *codificación* el material textual se organiza y etiqueta siguiendo un esquema basado en categorías, el cual se puede desarrollar de manera deductiva y/o inductiva. Mientras los códigos generados deductivamente se desarrollan de arriba hacia abajo (*top-down*) (inspirados en supuestos teóricos que se quieran verificar) los códigos generados inductivamente se desarrollan durante el propio proceso de codificación (*bottom-up*) (Eder, 2023, pp. 520-521). En esta etapa combiné ambos enfoques: los encuadres semánticos se codificaron directamente a partir de las declaraciones de los actores, prestando atención, a la vez, a las prácticas de deslegitimación de adversarios y demonización de oponentes. Este procedimiento permite corroborar los supuestos teóricos a la vez de no pasar por alto ninguna categoría expresada por los actores.

Posteriormente utilicé este esquema para etiquetar manualmente las declaraciones de los actores en las notas periodísticas, es decir, para identificar en ellas las siguientes cuatro variables: (1) *actor*, que pueden ser individuos y/u organizaciones; (2) *concepto*, que son afirmaciones como el uso de un encuadre semántico y/o la expresión de una preferencia; (3) *posición*, que se trata de

una variable dicotómica a favor/en contra del concepto y; (4) *tiempo*, que corresponde la fecha y/u hora de la declaración.

#### **Caja de texto 4. Ejemplo del procedimiento de codificación**

“El Consejo Coordinador Empresarial (CCE), dirigido por Juan Pablo Castañón, expresó que hay preocupación por la posibilidad de que la cuarta subasta de largo plazo del mercado eléctrico mayorista sea cancelada próximamente, tras la suspensión emitida por el Centro Nacional de Control de Energía (CENACE) el pasado 3 de diciembre de 2018. Refirió que las subastas permiten generar electricidad barata y limpia de fuentes renovables”.\*

Siguiendo el esquema, esta declaración se codificaría del siguiente modo: (1) Juan Pablo Castañón / Consejo Coordinador Empresarial; (2) se asigna el concepto “las subastas permiten generar electricidad barata y limpia”; (3) el actor está a favor de este concepto; (4) 31 de enero de 2019.

\* Fuente: Notimex. “Empresarios piden al Gobierno de AMLO reactivar subastas de energía limpia”, El Financiero, 31 de enero de 2019.

Caja de texto 4. Ejemplo del procedimiento de codificación. FUENTE: Elaboración propia.

#### **4.1.6. Transformación de los datos y generación de las redes**

La codificación fue procesada con el software *Discourse Network Analyzer* (DNA), el cual transforma declaraciones individuales en matrices relacionales. Estos datos se pueden exportar como dos tipos de redes sociales: *red de afiliación* y *red de congruencia*. Ambos tipos de red cumplen funciones analíticas distintas pero son complementarias. A continuación explico brevemente sus funciones y las dimensiones del conflicto que cada una permite indagar.

Una *red de afiliación*, también llamada red bipartita o de dos modos, es un tipo de red que conecta dos clases de nodos diferentes. En esta investigación dichos nodos son *actores* y los *encuadres semánticos* que utilizan para referirse al instrumento de política pública. En una red de afiliación (*figura 3*) cada actor (*a*) que se refiere a un concepto (*c*) se muestra como un nodo con un vínculo (vértice) que lo conecta a otro nodo, en este caso, un encuadre semántico. Esta red

permite obtener información sobre el contenido de un debate y sobre quiénes participan en la deliberación pública de las políticas.

**Figura 3. Ejemplo de una red de afiliación**

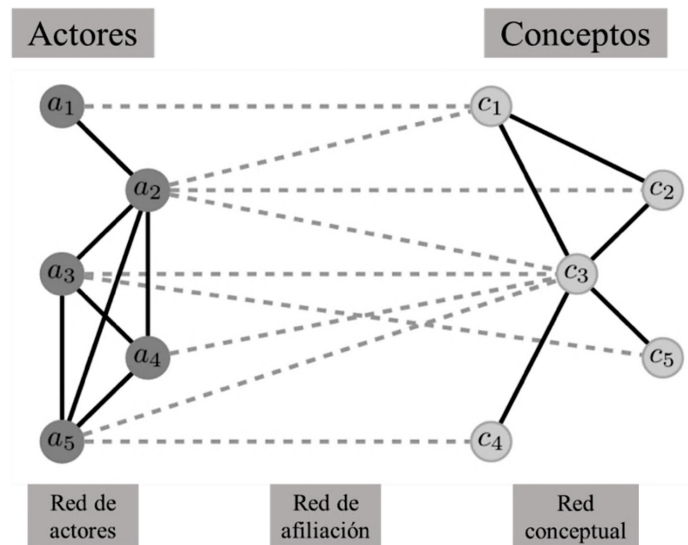


Figura 3. Ejemplo de una red de afiliación, en donde los actores se conectan a los conceptos que emplean en sus discursos de política pública. FUENTE: Tomado de (Leifeld et al., 2019, p. 4).

Por otra parte, una *red de congruencia*, también llamada red de un modo, es un tipo de red que une actores entre sí cuando comparten una postura frente al mismo concepto, ya sea porque están de acuerdo (congruencia) o en desacuerdo (conflicto) con él (*figura 4*). Este tipo de red permite visualizar la distribución espacial de los actores en la red (por ejemplo, si existe algún grado de agrupación bimodal en la arena), la formación de coaliciones y los cambios en las alianzas (por ejemplo, la aparición o desaparición de actores a lo largo del tiempo).

**Figura 4. Ejemplo de las redes de congruencia y conflicto**

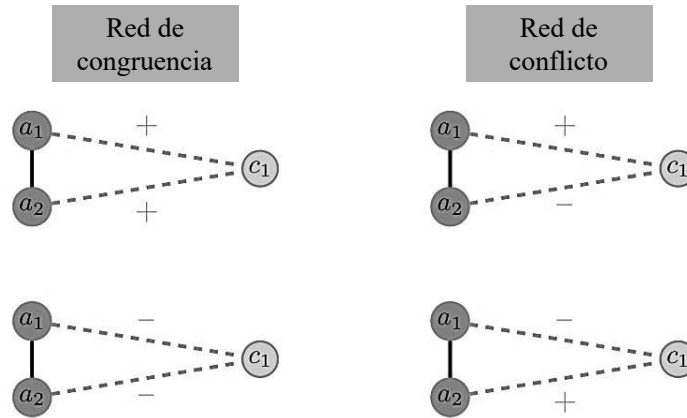


Figura 4. Redes de congruencia y conflicto, en donde los actores se vinculan entre sí en función de la congruencia o el conflicto en sus posiciones. FUENTE: Tomado de (Leifeld et al., 2019, p. 4).

En suma, las redes de afiliación permiten entender qué se dice y quién lo dice, mientras las de congruencia muestran quién está alineado con quién. Las primeras revelan el repertorio discursivo, las segundas la estructura de alianzas y oposiciones que se disputan el contenido y los significados de las políticas públicas.

## 4.2. Resultados y discusión

A continuación presento las redes sociales. En ellas se muestran principalmente dos coaliciones a las que he llamado coaliciones *pro-subastas* y *anti-subastas*. Si bien el análisis parte de una hipótesis teóricamente informada sobre la existencia de polarización en torno a las subastas de largo plazo, el análisis de redes discursivas no se limita a confirmar esa presunción. La metodología permite operacionalizar la polarización en términos estructurales y observar cómo se organizan los discursos y preferencias instrumentales en torno a dos coaliciones con posturas antagónicas, además de su constitución grupal, estabilidad a lo largo del tiempo y estrategias de movilización simbólica.

Cabe reconocer que este análisis no pretende reconstruir el universo de interacciones entre actores del sector eléctrico, sino mapear las relaciones discursivas entre actores políticos tal como aparecieron en la cobertura mediática seleccionada. La recopilación de artículos, limitada a dos medios de circulación nacional, busca capturar la mayor diversidad de actores dentro del debate público, reconociendo que las redes observadas constituyen una aproximación parcial al universo de interacciones del sector. En consecuencia, los resultados deben interpretarse como una *representación de la estructura del debate en la opinión pública mediatizada*, mas que como una reconstrucción de la red completa del sector energético.

En todo caso, el análisis aporta una representación empírica de la configuración y evolución de las coaliciones de apoyo y oposición, al revelar qué actores ganan o pierden posiciones estructurales y cómo varía su cohesión interna. Considero que estos elementos son clave para comprender las condiciones simbólicas que favorecieron la adopción y cancelación del instrumento.

#### **4.2.1. Redes de afiliación**

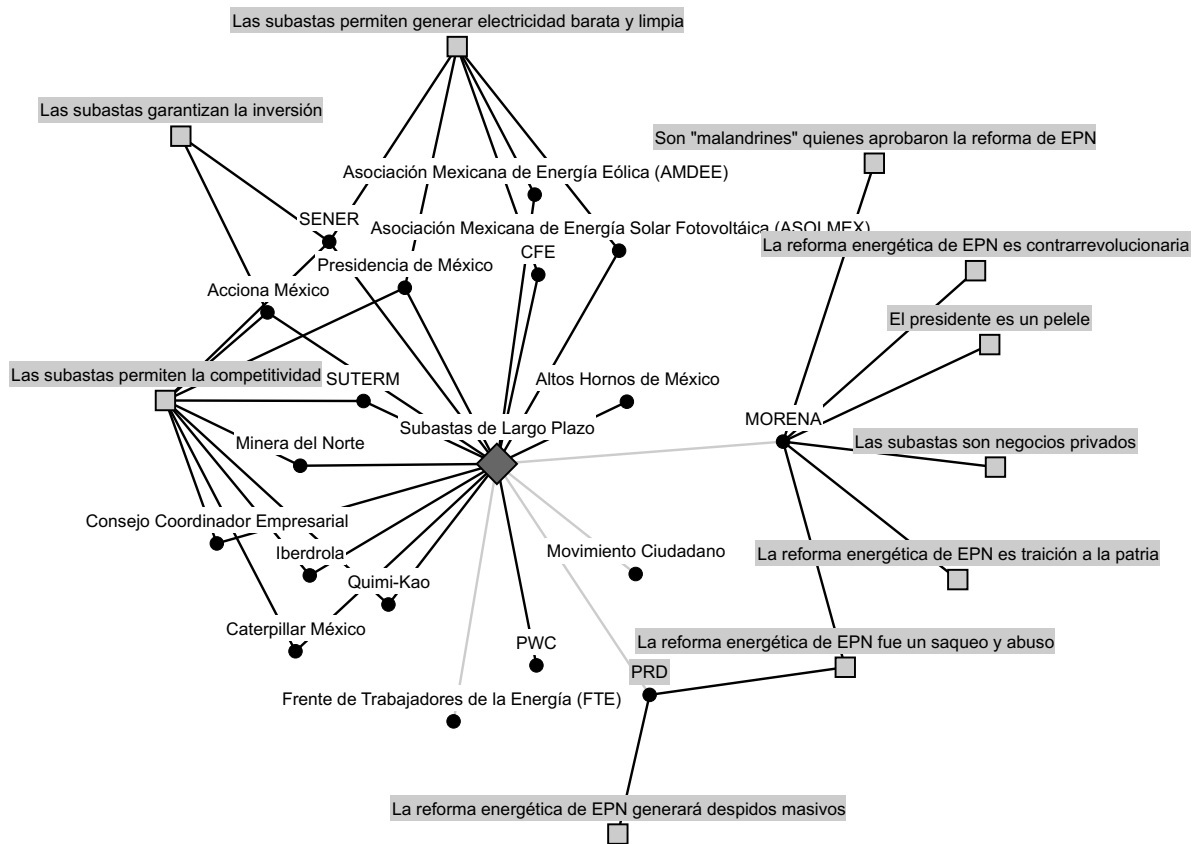
Durante el periodo 2013-2016, la coalición *pro-subastas* se organizó alrededor de un discurso de carácter técnico y económico. Esta coalición estuvo conformada por organizaciones empresariales y agrupaciones industriales (*grafo 1*). Iberdrola y Acciona, por ejemplo, fueron participantes de la Tercera Subasta de Largo Plazo, como comprador de energía, potencia y CEL, y como generador de potencia respectivamente.<sup>79</sup> Las aportaciones de esta coalición al debate sobre el instrumento

---

<sup>79</sup> Iberdrola. “Iberdrola México, de nuevo pionera en el mercado eléctrico al asumir el papel de comprador en la próxima subasta de largo plazo”, 21 de agosto de 2017. Disponible en: <https://www.iberdrolamexico.com/sin-categoria-es/iberdrola-mexico-de-nuevo-pionera-en-el-mercado-electrico-al-asumir-el-papel-de-comprador-en-la-proxima-subasta-de-largo-plazo/>; Acciona. “Acciona se adjudica 52 MW de potencia en la tercera subasta de energía de México”, 23 de noviembre de 2017. Disponible en: <https://www.acciona.com/es/actualidad/noticias/acciona-adjudica-52-mw-potencia-tercera-subasta-energia-mexico>

destacaron su eficiencia y competitividad, así como su capacidad de atraer inversiones y generar energía limpia (*grafo 1*).

**Grafo 1. Red de afiliación coaliciones *pro* y *anti*-subastas (2013-2016)**



Grafo 1. Red de afiliación (2013-2016). Los puntos negros son organizaciones y los cuadrados grises encuadres semánticos. Los vértices en color negro representan el acuerdo con una declaración, mientras que los vértices grises representan rechazo (al instrumento, rombo gris). FUENTE: Elaboración propia.

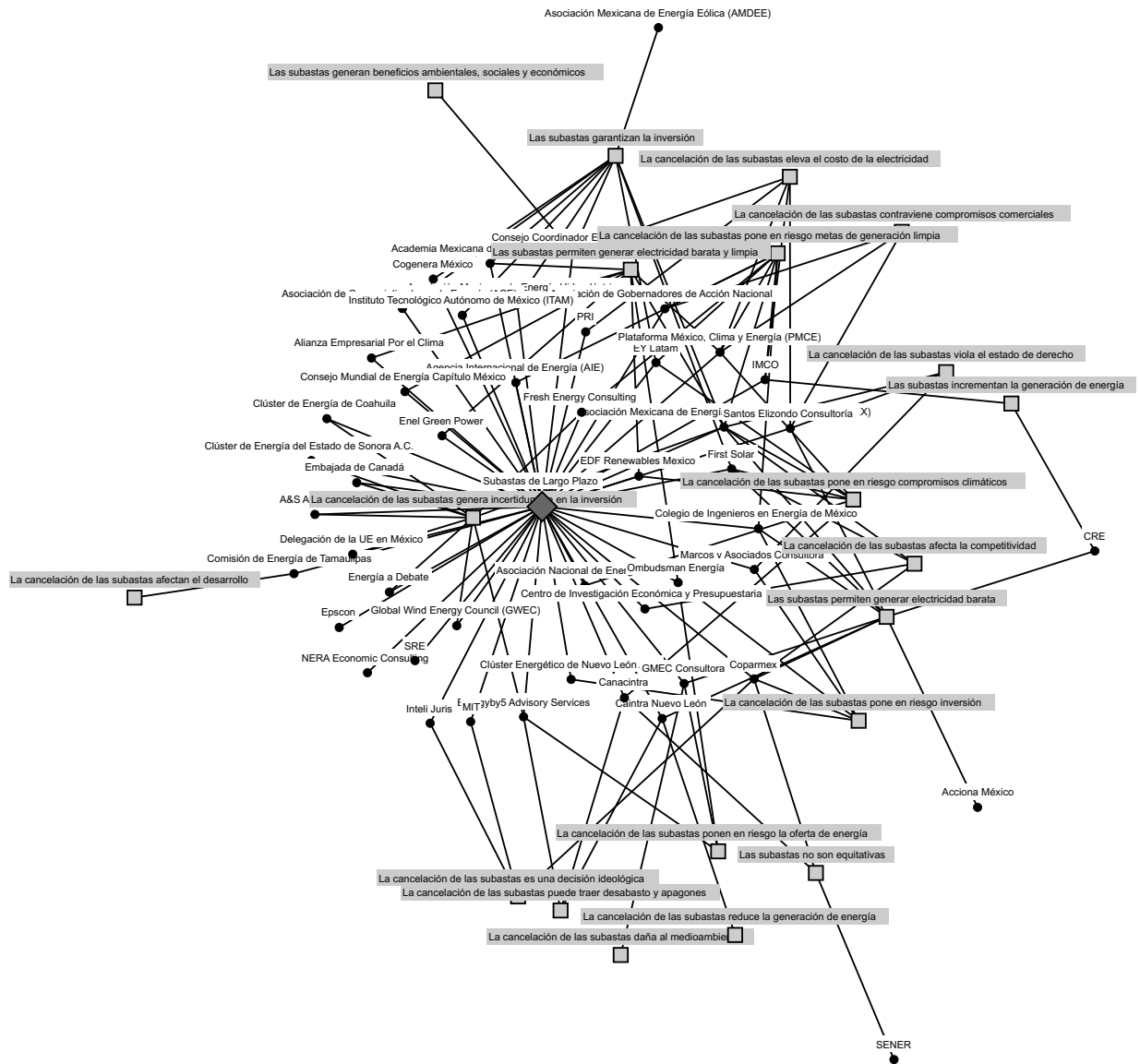
En cambio, la red conceptual de la coalición *anti*-subastas muestra un discurso de deslegitimación. Se trató de una coalición significativamente más pequeña en número de actores, aunque bien organizada alrededor de un discurso consistente. Durante el periodo de adopción del instrumento los opositores más activos estuvieron afiliados a MORENA y al PRD. Sus encuadres semánticos

destacaron que las subastas eran negocios privados y que la reforma impulsada por el gobierno era un saqueo y traición a la patria. En tanto, el Frente de Trabajadores de la Energía y Movimiento Ciudadano, aunque expresaron rechazo a la reforma, no proporcionaron conceptos para definir el instrumento (*grafo 1*).

Ya en el periodo del presidente López Obrador (*grafo 2*), la coalición más numerosa y activa en el debate siguió siendo la coalición *pro-subastas*. Para enfrentar la cancelación del instrumento sus miembros montaron una defensa expandiendo su red conceptual hacia el “riesgo” de no cumplir los compromisos climáticos internacionales, las afectaciones a la competitividad y un ambiente de incertidumbre entre la comunidad de inversionistas. La membresía de esta coalición creció con respecto al periodo anterior y, notablemente, algunos de sus actores (Coparmex, Canacintra) comenzaron a compartir encuadres semánticos con la SENER. Así, organizaciones industriales y sindicatos patronales reconocieron que las subastas no eran del todo equitativas, aunque sin retirar su apoyo explícito al instrumento.

Aunque emplearon encuadres más combativos (por ejemplo al declarar que la cancelación era una decisión “ideológica” y que violaba el estado de derecho), en general el debate público impulsado por la coalición *pro-subastas* durante el periodo 2018-2022 permaneció asociado a las mismas temáticas impulsadas durante la formulación de la política eléctrica de EPN (inversión, beneficios económicos, competitividad).

## Grafo 2. Red de afiliación coalición *pro-subastas* (2018-2022)

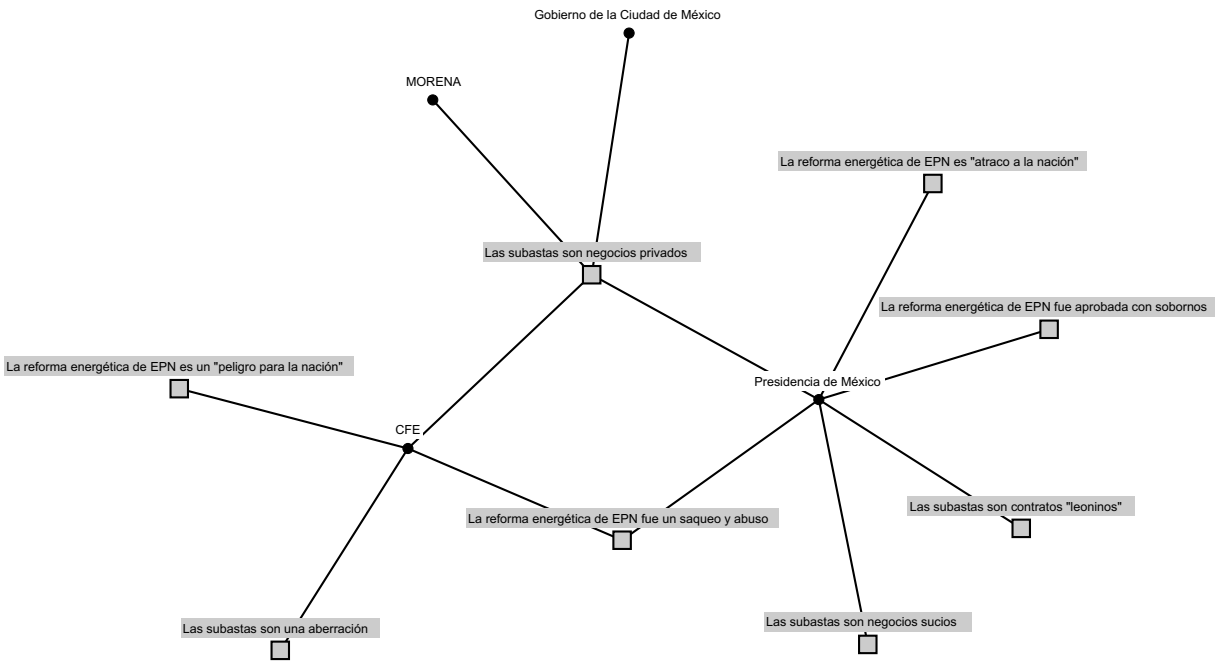


Grafo 2. Red de afiliación coalición *pro-subastas* (2018-2022). Los puntos negros son organizaciones y los cuadrados grises encuadres semánticos. Los vértices en color negro expresan acuerdo con una declaración. Se exporta la preferencia instrumental (rombo gris) para optimizar la visualización. FUENTE: Elaboración propia.

Por otro lado, la coalición *anti-subastas* mostró menor densidad conceptual que su contraparte y menos participantes en el debate público. Respecto al periodo anterior, el PRD y MC desaparecieron de esta coalición y estuvo más bien conformada en su totalidad por actores

institucionales quienes señalaron que las subastas eran negocios sucios y que la reforma de Peña Nieto era un “atracó” a la nación (*grafo 3*).

**Grafo 3. Red de afiliación coalición *anti-subastas* (2018-2022)**

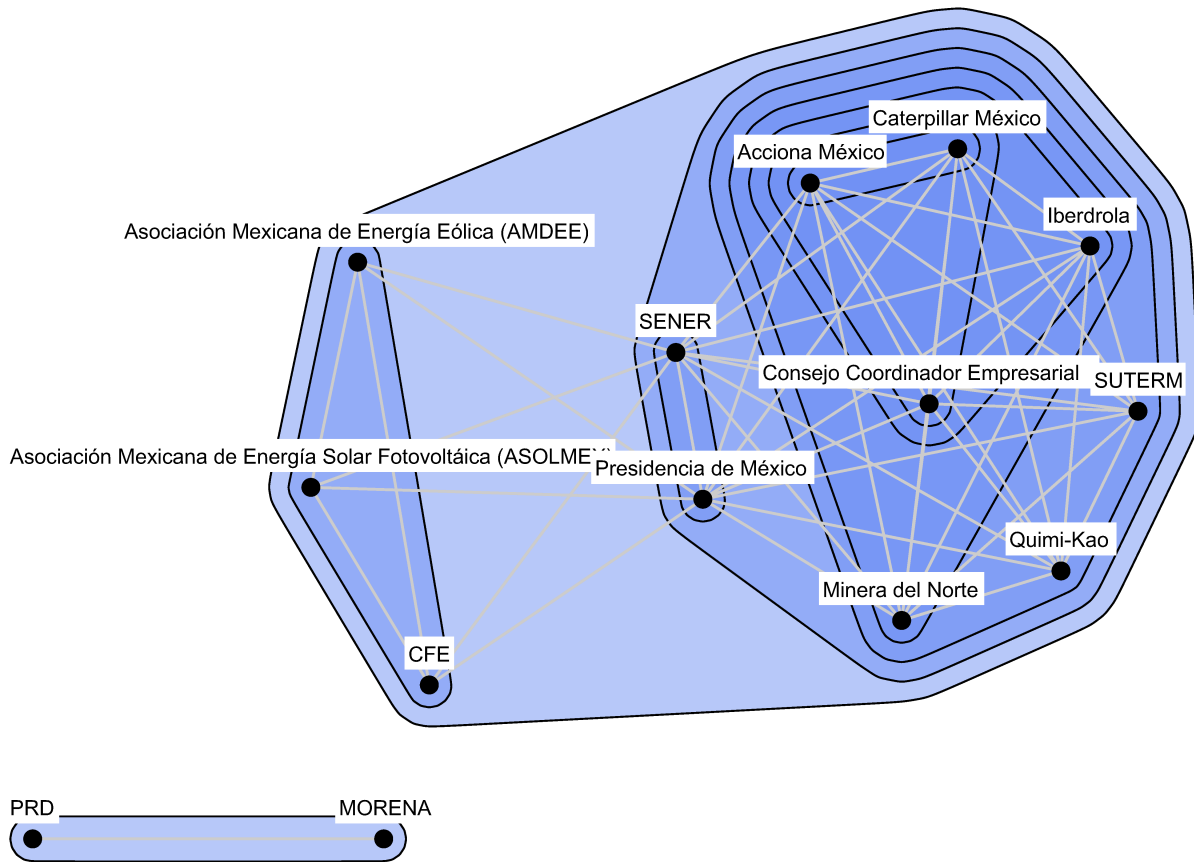


Grafo 3. Red de afiliación coalición anti-subastas (2018-2022). Los puntos negros son organizaciones, los cuadros grises encuadros semánticos. Los vértices en color negro expresan acuerdo con una declaración. FUENTE: Elaboración propia.

#### 4.2.2. Redes de congruencia entre actores

En el periodo 2013-2016 la coalición *pro-subastas* tuvo mayor densidad entre sus miembros a diferencia de la coalición *anti-subastas*, que registró únicamente dos organizaciones activas en el debate público durante el periodo de análisis. Al aplicar un algoritmo de detección de comunidades (estructuras en color azul) es posible identificar tres subconjuntos de actores (*grafo 4*).

**Grafo 4. Red de congruencia entre actores (2013-2016)**



Grafo 4. Detección de comunidades en la red de congruencia entre organizaciones vía declaraciones compartidas (2013-2016). Solo se exportan actores que contribuyeron al debate con encuadres semánticos para las subastas. FUENTE: Elaboración propia.

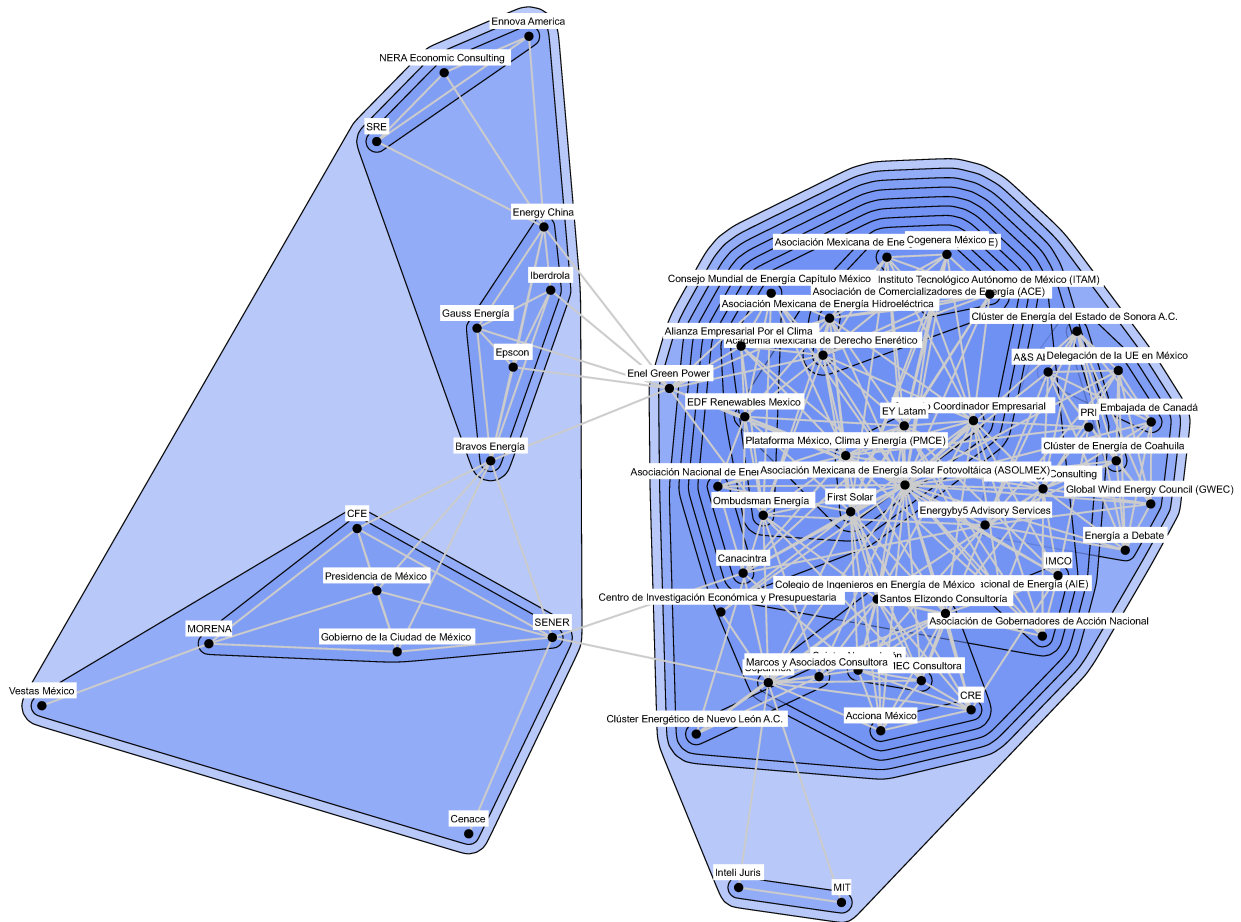
El *grafo 4* muestra un sistema cuya intermediación se concentra en dos nodos gubernamentales (SENER, Presidencia) que actuaron como puentes entre dos clústeres bien definidos: un grupo empresarial-laboral muy denso (CCE, SUTERM, Acciona, Iberdrola, Caterpillar, Minera del Norte, Quimi-Kao) y un subconjunto público-renovables (CFE, AMDEE, ASOLMEX). MORENA y PRD conformaron una díada periférica y por lo tanto con poder relacional limitado a su vínculo mutuo. Sabemos, gracias al análisis contextual, que estas dos organizaciones políticas coincidieron en rechazar la reforma energética de Peña Nieto, pero actuaron por separado y con

fricciones públicas, además de una diáspora perredista hacia MORENA en los años siguientes (Martí Batres, Dolores Padierna, Alejandro Encinas, entre otros actores).

Finalmente, en términos de rol estructural, SENER y Presidencia aparecieron como “*brokers*” o “*gatekeepers*” (Spindel, 2024), es decir, actores “portero” con alta capacidad de interlocución y control de flujos inter-grupo. El bloque empresarial-laboral apareció como un amplificador interno (debido a la alta densidad de sus vínculos, la información circula rápido y con redundancia entre sus miembros) mientras que el trío renovable AMDEE, ASOLMEX, CFE dependió de los puentes gubernamentales para acceder al resto de la red.

Por otro lado, en el periodo 2018-2022 la red de congruencia entre actores presenta dos clústeres principales articulados en cuatro subcomunidades (*grafo 5*). El clúster del lado derecho incluye un núcleo empresarial-asociativo compuesto mayoritariamente por organizaciones empresariales (CCE), asociaciones del sector (ASOLMEX) y firmas de consultoría (Energyby5, First Solar, EY Latam). Entre ellos se observa alta densidad interna y concentran la mayor actividad. También en este clúster PMCE, que agrupa organizaciones y activistas del sector renovable, ocupó una posición central y sostuvo vínculos con otras organizaciones como la Academia Mexicana de Derecho Energético y el Colegio de Ingenieros en Energía de México.

**Grafo 5. Red de congruencia entre actores (2018-2022)**



Grafo 5. Detección de comunidades en la red de congruencia entre organizaciones vía declaraciones compartidas (2018-2022). Solo se exportan actores que contribuyeron al debate con encuadres semánticos para las subastas. FUENTE: Elaboración propia.

El clúster del lado izquierdo incluye un bloque político-institucional (MORENA, Gobierno de CDMX, Presidencia, CFE, SENER) y un subgrupo empresarial-consultoría (NERA, Ennova) que compartió encuadres con la SRE, quien apareció en este clúster cuando el debate sobre la cancelación de las subastas escaló al plano internacional con las consultas al T-MEC de 2022.<sup>80</sup>

<sup>80</sup> Secretaría de Economía. “México recibe solicitud de Estados Unidos para el inicio de consultas”, 20 de julio de 2022. Disponible en: <https://www.gob.mx/se/articulos/mexico-recibe-solicitud-de-estados-unidos-para-el-inicio-de-consultas-308811>

Este subgrupo se relacionó con otro, integrado por Energy China, Iberdrola, EPSCON y Gauss. Bravos Energía aparece como vínculo interno entre ambos subgrupos del mismo clúster.<sup>81</sup>

Finalmente, Enel Green Power y SENER son nodos cuyos vértices conectaron a los dos clústeres principales, de manera que cumplieron un papel de *gatekeepers*, pero de signo distinto debido a su pertenencia a bloques diferentes. Por un lado, la SENER operó como portero al filtrar qué argumentos e ideas del clúster de actores privados entraban al dominio de la política pública. Esto se refleja en su vínculo directo con Coparmex y Canacindra, actores plenamente integrados a la coalición *pro-subastas*. Al mismo tiempo, hacia afuera, SENER actuó como representante del bloque político-institucional.

Enel Green Power, por otro lado, es una empresa que ganó contratos de largo plazo para la venta de insumos a la CFE y en marzo de 2018 inauguró un parque fotovoltaico en Coahuila.<sup>82</sup> Esta organización estableció vínculos con otras empresas del ramo energético que tenían inversiones activas en México. Gauss Energía, por ejemplo, opera un parque fotovoltaico en Baja California Sur con un contrato de venta de energía a CFE por 20 años.<sup>83</sup> Iberdrola, por su parte acordó en 2023 la venta de 13 plantas eléctricas a la CFE.<sup>84</sup> Finalmente, NERA Economic Consulting es un consorcio de consultoría que asesoró al gobierno de Peña Nieto en el diseño de

---

<sup>81</sup> Bravos Energía es una empresa dedicada a servicios de gestión y operación para participantes del MEM. En 2019 diseñó y organizó el primer Concurso Público Eléctrico de Largo Plazo entre privados tras la cancelación de la cuarta Subasta de Largo Plazo. Véase: Amy Stillman. “Mexico Energy Companies Plan Private Auctions to Boost Power”, *Bloomberg*, 20 de junio de 2019. Disponible en: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-06-21/mexico-energy-companies-plan-private-auctions-to-boost-power>

<sup>82</sup> Enel Green Power. “Enel Green Power México inaugura Villanueva, la planta solar fotovoltaica más grande de las Américas”, 23 de marzo de 2018. Disponible en: <https://www.enelgreenpower.com/es/medios/news/2018/3/enel-green-power-mexico-inaugura-villanueva-la-planta-solar-fotovoltaica-mas-grande-de-las-americas>

<sup>83</sup> Gauss Energía. “Aura Solar I”, s.f. Disponible en: <https://gauss.com.mx/aura-solar.html>

<sup>84</sup> Presidencia de la República. “Compra de plantas a Iberdrola es una nueva nacionalización de la industria eléctrica: presidente”. 4 de abril de 2023. Disponible en: <https://www.gob.mx/amlo/prensa/compra-de-plantas-a-iberdrola-es-una-nueva-nacionalizacion-de-la-industria-electrica-presidente>

las bases del MEM. Luego, al cambiar el gobierno, publicó análisis críticos de las nuevas reformas.<sup>85</sup>

En conjunto este subgrupo aportó argumentos, capital técnico y evidencia propia al debate sobre la cancelación de las subastas. De cara a los cambios en el entorno regulatorio, se observa que sus miembros asumieron un rol de “traductores” de los objetivos del sector privado con activos físicos al nuevo campo discursivo de la nueva política, lo cual se refleja en el aumento de su congruencia con el bloque gobernante y su diferenciación pública con los demás actores de la coalición *pro-subastas*. Sin embargo, a pesar de que en su conjunto los actores privados fueron más numerosos y ruidosos (más nodos, más vértices, mayor densidad en su red conceptual), tuvieron menos caminos directos hacia los porteros institucionales con capacidad de decisión administrativa.

### 4.3. Conclusión

La polarización no fue únicamente impulsada por discursos individuales de actores prominentes (líderes, funcionarios, etc.) sino que en ella participaron una multitud de organizaciones que se coordinaron en el nivel discursivo para impulsar y disputar el contenido simbólico de las reformas. Los grafos anteriores corroboran una creciente agrupación bimodal de actores y un proceso de polarización estructuralmente asimétrico durante la adopción y cancelación del instrumento. En cuanto a membresía, la coalición *anti-subastas* se mantuvo consistentemente menor que su coalición contraria durante todo el periodo de análisis. A pesar de ello, al asumir el gobierno,

---

<sup>85</sup> Eugene Meehan. “Advising Mexico’s Energy Ministry on Electricity Market Reforms”, *NERA*, s.f. Disponible en: <https://www.nera.com/experience/2020/mexico-s-electricity-market-reforms.html>; Jeff D. Makhholm. “Re-Nationalizing Mexico’s ‘Best Practices’ Competitive Electricity Market”, *NERA*, 16 de noviembre de 2021. Disponible en: <https://www.nera.com/insights/publications/2021/the-road-to-mexico-s-self-sufficient-energy-reforms/Re-Nationalizing-Mexicos-Best-Practices-Competitive-Electricity-Market1.html>

concentró todos los nodos con palancas institucionales. Desde luego, esto refleja los límites entre el “volumen discursivo” y la capacidad real de tomar decisiones.

En las redes discursivas una mayor cantidad de nodos y vértices indican un esfuerzo sistemático de legitimación en la esfera pública. A pesar de ello, las trayectorias de política pública dependen en última instancia de quién controla los puntos de entrada y veto (Flamand et al., 2024). En los casos aquí analizados un bloque discursivo significativamente más pequeño, pero con acceso directo a definir las reglas, revirtió aspectos de la reforma anterior incluso sin debatir públicamente algunos de los contrargumentos de los demás participantes con mayor saliencia (por ejemplo, el incumplimiento de los compromisos climáticos o los riesgos a la inversión en nuevas tecnologías de generación). Esto tiene implicaciones relevantes para el análisis del proceso político de las políticas públicas.

Al encuadrar públicamente al adversario como un enemigo ilegítimo se justifica prescindir de él, toda vez que sus posturas son censurables y no merecen consideración alguna. Por tanto, aunque la cancelación del instrumento coincidió con el cambio de gobierno, ello no implica automáticamente que el control gubernamental sea condición suficiente para revocar políticas previas. Es el proceso discursivo previo (cultivo estratégico) y su consolidación estructural lo que permite entender por qué el acceso a espacios de decisión se tradujo en una cancelación efectiva del instrumento independientemente de los resultados evidenciados por sus promoventes.

Las redes muestran que la coalición *anti-subastas* operó como un bloque cohesionado desde antes de asumir el gobierno, con una estrategia orientada a desacreditar la reforma anterior. Esto sugiere que el éxito de una reversión de política pública no depende únicamente de resultados electorales o el cambio de gobierno, sino también de la construcción simbólica que la precede y justifica como una alternativa socialmente relevante. El análisis muestra que la coalición *anti-*

*subastas* no solo cambió la política, sino que reconfiguró discursivamente el campo simbólico y alteró quién podía hablar, con qué encuadres y con qué legitimidad.

## CONCLUSIÓN GENERAL

### ¿Cuáles son los efectos de la polarización política sobre las políticas públicas?

En esta tesis sostengo que la polarización política facilita la terminación y reemplazo de políticas públicas y planteo un mecanismo causal en dos etapas: deslegitimación que erosiona apoyos simbólicos (cancelación abrupta) y construcción discursiva de relevancia (reemplazo).<sup>86</sup> A partir de un dialogo con la literatura comparada sobre polarización política y la teoría de retroalimentación de políticas públicas hice una **proposición conceptual**: “*la polarización es una estrategia para influir en las percepciones públicas a través de discursos que construyen simbólicamente la homogeneidad intragrupal, heterogeneidad intergrupala y distancia intergrupala*”; y elaboré un **argumento teórico**: lejos de inmovilizar a los gobiernos, la polarización les permite avanzar su agenda por encima de los “legados” (Pribble & Niedzwiecki, 2017) de las políticas existentes. Este enfoque se inscribe en el análisis argumentativo de políticas públicas (Duranova et al., 2016) (Flamand & González-Arroyo, 2025).

A continuación sintetizo los hallazgos por capítulo. Después, discuto sobre sus implicaciones y limitaciones. Finalmente sugiero algunas posibilidades investigación a futuro.

### Síntesis de los hallazgos por capítulo

Para detallar el funcionamiento del mecanismo causal adopté un abordaje cualitativo mixto dentro de una comparación de dos casos que abarcan la adopción (2014) y cancelación (2019) de las subastas eléctricas de largo plazo, un instrumento de la reforma liberalizante impulsada en el sector eléctrico mexicano en 2013 con el objetivo de incrementar la participación de las energías

---

<sup>86</sup> Los eslabones del proceso causal teorizado se encuentran en el *diagrama 1*, del apartado 1.3.2.

renovables en la matriz energética. Debido a las características históricas de la arena y al diseño del instrumento sostuve que el conflicto por las subastas constituye un *caso crucial* (Patton, 2014, pp. 415-416) de los efectos de la polarización política sobre las políticas públicas.

En el **Capítulo 2** presenté un recorrido histórico que, aunque descriptivo en su alcance, me permitió contextualizar las reformas y ubicarlas dentro de una secuencia de cambios institucionales en la política sectorial. Encontré que el conflicto polarizante se constituye principalmente de referencias a una coyuntura crítica (nacionalización), la persistencia de sus “legados simbólicos” y a diversos mecanismos de mercado que, con el tiempo y bajo circunstancias específicas, se adoptaron en respuesta a las limitaciones del modelo de preponderancia estatal. Posteriormente, realicé una comparación cualitativa del contenido sustantivo de las reformas eléctricas impulsadas por los gobiernos de Enrique Peña Nieto y Andrés Manuel López Obrador en cuatro dimensiones: (1) diagnóstico y objetivos; (2) instrumentos; (3) cambios organizacionales; (4) resultados.

Tras sopesar la evidencia obtenida principalmente de fuentes secundarias (documentos, institucionales, análisis técnicos independientes, notas periodísticas) en un diálogo constante con el marco teórico y el contexto histórico, sugerí que el desmantelamiento de las estructuras de incentivos para la inversión en energías limpias no se explica por oposición a las fuentes renovables, sino por una desconfianza hacia el modelo de gobernanza que las sustentaba. Propuse entonces que dicha desconfianza incluye a las redes de actores habilitadas para ejercer y beneficiarse de los modelos de gobernanza establecidos.

En el **Capítulo 3** llevé a cabo un procedimiento de análisis argumentativo centrado en la acción comunicativa de los presidentes. Presté atención en particular a la movilización de narrativas, las prácticas de demonización de oponentes y la delimitación de los campos aliados y antagónicos, todos ellos puntos de observación teóricamente relevantes. Tras analizar seis

discursos presidenciales con un marco analítico de adaptación propia, comparé las estrategias discursivas en tres dimensiones: (1) construcción de antagonismos entre “ellos” y “nosotros”; (2) navegación de “legados simbólicos” y; (3) instancias de legitimación y deslegitimación de políticas. Los resultados muestran que la adopción de las subastas fue impulsada con un discurso colaborativo, mientras que su cancelación con un discurso polarizante (**variable independiente 1**) en los siguientes términos:

En primer lugar, en cuanto a la *construcción de antagonismos*, Peña Nieto definió a “nosotros” como un grupo orientado a la “negociación” y los “acuerdos responsables”, evitando señalar a adversarios específicos. En cambio, López Obrador delimitó a “nosotros” bajo los valores de cercanía con el pueblo y austeridad, contraponiéndolos a un “ellos” asociado con “los gobernadores del partido conservador”, la “corrupción del pasado neoliberal” y “jugosos negocios al amparo del poder público”. En segundo lugar, en cuanto a la *navegación de los legados simbólicos*, ambos mandatarios enmarcaron sus propuestas dentro de la esfera de validación histórica de las reformas y su congruencia con un proyecto nacional de modernización social. Peña Nieto justificó su reforma al presentarla como una actualización del legado cardenista, afirmando que mantenía la propiedad estatal de los recursos del subsuelo y el control del servicio público de transmisión y distribución de electricidad. Por su parte, López Obrador vinculó su propuesta al legado de los gobiernos posrevolucionarios para recuperar la función social de la empresa paraestatal.

Finalmente, en cuanto a la *legitimación y deslegitimación de políticas*, Peña Nieto justificó la liberalización a través de una narrativa de modernización tecnológica y transformación industrial que permitiría dejar atrás “mitos y tabúes” mediante una política enfocada en la competitividad, la inversión y la confianza de los mercados financieros. Por su parte, López

Obrador deslegitimó el modelo anterior al presentarlo como plagado de “corrupción y saqueo” y justificó la preponderancia estatal, a través de una política de fortalecimiento de la empresa paraestatal, para lograr autosuficiencia energética, seguridad en el suministro y beneficiar a los trabajadores y consumidores.

Por último, el **Capítulo 4** contiene un análisis cualitativo de redes sociales (QSNA) aplicado a discursos de política pública. Tras presentar su fundamento teórico, sostuve que esta metodología permite estudiar las políticas públicas como “*estructuras relacionales*”, lo cual justifica su pertinencia para comprobar hipótesis dentro de los cuerpos de literatura que empleo en la tesis. Para llevar a cabo este ejercicio recopilé 108 notas periodísticas provenientes de dos medios de comunicación nacionales de amplia difusión. De ellas extraje y codifiqué sistemáticamente 324 declaraciones de actores políticos que participaron en el conflicto público alrededor de la adopción (2012-2016) y cancelación (2018-2022) del instrumento.

Las redes corroboran el crecimiento —aunque asimétrico— de la agrupación bimodal de actores durante la cancelación del instrumento (**variable independiente 2**). Esto quiere decir que un bloque con presencia significativamente más pequeña en el debate público, pero con acceso directo a definir las reglas, revirtió aspectos de la reforma anterior incluso sin tener que debatir públicamente algunos de los contrargumentos de los demás participantes con mayor saliencia (incumplimiento de compromisos climáticos, riesgos a la transición energética). Sugerí entonces que, aunque la cancelación coincidió con la alternancia en el gobierno, el análisis de redes discursivas muestra que la coalición *anti-subastas* no solo canceló el instrumento, sino que sus miembros promovieron una estrategia para reconfigurar el campo simbólico, alterando quién hablaba, con qué encuadres y con qué legitimidad.

## **Implicaciones y limitaciones**

Una aportación relevante de este trabajo sería al institucionalismo discursivo, en tanto especifica cómo la polarización reorganiza los apoyos y reconfigura el campo simbólico de las políticas públicas. Esto modifica las relaciones de coordinación entre actores y habilita el cambio en políticas cargadas de fuertes elementos identitarios. Dicha carga, como he sostenido, se puede construir y enfatizar mediante discursos polarizantes.

La literatura comparada reconoce que la polarización desdibuja pluralidad social simplificando su expresión a “bandos” cuyas identidades están altamente cohesionadas y son mutuamente excluyentes. Somer y McCoy (2019) señalan, por ejemplo, que las diferencias en una sociedad suelen ser múltiples y cruzadas (clase, religión, género, región, etc.) y que la polarización las reordena y alinea en una sola dimensión (izquierda-derecha, pueblo-élite). Esto transforma las diferencias cruzadas en diferencias atrincheradas, lo cual intensifica los antagonismos. Al prestar atención a **“los efectos de la polarización sobre las políticas públicas”**, la tesis ofrece un marco para identificar los sustratos simbólicos que —en relación con los elementos materiales— guían las percepciones de las políticas, pues eso influye sobre el éxito o fracaso de su implementación sostenida. Esto indica que en arenas de alto valor simbólico la gestión de la legitimidad es parte constitutiva del diseño de los instrumentos y, que en políticas resistentes al cambio, los sustratos simbólicos se pueden enfatizar mediante narrativas que alteran las percepciones y construyen relevancia social capaz de justificar los cambios propuestos.

Sin embargo, reconozco que los hallazgos no están exentos de dificultades. Al centrarme en el papel de los discursos presidenciales y de actores políticos con participación en medios de comunicación, el mecanismo causal es insuficiente para explicar la *polarización de masas*, es decir, la que opera entre miembros de un grupo social interno (*in-group*) y un grupo social externo

(*out-group*) (Sarsfield et al., 2024). Cuando mucho, la tesis apunta hacia una retroalimentación entre polarización de élites y de masas, pues supone que los discursos de actores políticos clave (líderes, funcionarios) buscan validarse en su función de representantes de los grupos sociales, lo cual informa y a la vez restringe su aceptabilidad pública a un contexto social, mediático e histórico determinado.

Por otro lado, el análisis de los discursos, aunque revelador por su profundidad, consta de un corpus de solo seis fuentes, lo cual sin duda es poco material para afirmar patrones a gran escala. Intenté remediar esto mediante una estrategia de selección que controla por su función y contexto. Del mismo modo, el empleo de solo dos medios nacionales para el análisis de redes sociales (uno cercano a la izquierda, otro a la derecha) y la operacionalización de las coaliciones mediante una variable dicotómica (a favor, en contra) introduce sesgos en la muestra y una cierta “bipolarización” por diseño. Aunque estas limitaciones obedecen en gran medida a las restricciones de la investigación, traté de justificar la selección de los medios de comunicación en aras de captar con mayor precisión a las coaliciones de interés, identificadas previamente en la literatura sobre reformas energéticas en México.

De tal forma, la operacionalización de las coaliciones con una variable *dummy* es una posibilidad que ofrece el software y su adopción obedece, en gran parte, a que en sus discursos públicos los actores expresan con mayor frecuencia una relación recíproca de acuerdo y/o desacuerdo con los instrumentos específicos, lo cual dificulta la construcción natural de escalas ordinales. Esto se podría solucionar expandiendo el material más allá de declaraciones públicas, por ejemplo, hacia encuestas u otro tipo de material que capture matices para asignar valores enteros al acuerdo.<sup>87</sup> En lo que respecta a esta tesis, justifiqué esta decisión bajo el argumento de

---

<sup>87</sup> DNA también ofrece la posibilidad de codificar distintos niveles de acuerdo, por ejemplo usando una escala de -5 a 5. Véase (Leifeld et al., 2019, p. 66).

(Leifeld, 2016), quien señala que si bien se genera una “bipolarización” por diseño, la variable dicotómica permite distinguir entre congruencia y conflicto, lo cual es esencial para mapear dinámicas de competencia. Tras asumir esta decisión, el objetivo se vuelve analizar “hasta qué punto cada coalición argumenta de manera consistente (si actores similares usan el mismo conjunto de conceptos) y si la agrupación bimodal (poca o nula existencia de conceptos compartidos entre actores diferentes) permanecen estables lo largo del tiempo” (Leifeld, 2016, p. 6).

### **Oportunidades de investigación a futuro**

El abordaje argumentativo, especialmente en su vertiente discursiva, ha sido criticado por privilegiar la cultura y la representación en detrimento de otros aspectos, generalmente de orden material, igualmente importantes. No se trata entonces de sostener la influencia del discurso polarizante como una explicación totalizadora, sino como un mecanismo que bajo ciertas condiciones puede provocar resultados específicos, lo cual forma parte de una explicación global.

Recientemente marcos de análisis global en la intersección de la sustentabilidad y la resiliencia social están en desarrollo y apuntan hacia la necesidad de interconectar los niveles de análisis *micro*, *meso* y *macro* mediante innovaciones metodológicas (Wittek, 2025), así como construir configuraciones que expliquen qué mecanismos se activan, bajo qué condiciones contextuales, para producir cuáles resultados específicos. La evaluación realista de políticas públicas y su énfasis en las configuraciones contexto-mecanismo-resultado (CMO) ofrece un marco interesante para pensar cómo diseñar políticas resilientes ante riesgos políticos y regulatorios asociados a la intensificación de la polarización, lo cual es pertinente en el contexto de cambio climático, tecnológico y geopolítico que atraviesa nuestra sociedad contemporánea. Valdría mucho la pena seguir esta línea de investigación y desentrañar cómo los entornos sociales

configuran las motivaciones y elecciones individuales (mecanismo situacional); cómo estas elecciones se traducen en comportamientos concretos (mecanismo de acción); y cómo la agregación de estos comportamientos produce efectos emergentes a nivel colectivo (mecanismo de transformación).<sup>88</sup>

Por otra parte, los ejes analíticos típicos de la polarización (élites/masas, ideológica/afectiva) (Sarsfield et al., 2024, pp. 5-7) podrían situarse en un esquema para identificar quién polariza y en contra de quién lo hace: elites vs. élites, masas vs. masas; élites vs. masas, masas vs. élites. A partir de ello se podrían contestar preguntas sobre qué efectos distributivos se deslegitiman (cómo se encuadran los diseños, impactos, promotores y beneficiarios), usando qué estrategias (marcadores ideológicos, afectivos; repertorios de acción colectiva), a través de qué medios (prensa, plataformas digitales), con cuáles resultados específicos.

Ya por último, el “cambio” aquí teorizado está estrechamente vinculado a la consolidación de los regímenes de política pública. Esto abre una oportunidad para seguir la investigación comparando políticas similares pero en distintos países y viceversa, así como el proceso de polarización en arenas de política pública de países más diferentes. Esto lo haría empleando análisis de redes sociales en conjunto con otras técnicas de recopilación y análisis de datos como la minería de opinión y el procesamiento natural del lenguaje para testear el mecanismo causal precisar sus interacciones con otros factores de orden económico y político.

De tal modo, la progresión natural del análisis del proceso político de la polarización conduciría a analizar con mucho mayor detalle los instrumentos específicos que se adoptan en reemplazo de las reformas previas para determinar qué componentes de su diseño son

---

<sup>88</sup> Estoy agradecido con el Dr. Fernando Nieto y la Universidad de Groningen por la oportunidad de participar en la escuela de verano “Sustainable and Resilient Societies”, en donde fui introducido —aunque con mucha sustancia— a estos marcos analíticos.

efectivamente cancelados y cuáles otros persisten en razón de sus legados o de su relación costo-beneficio.

Considero que el análisis comparativo histórico (CHA) (Singh, 2024) ofrece una perspectiva metodológica e interpretativa muy sugerente para avanzar una agenda de investigación que relacione al conflicto distributivo, la opinión pública, la formación de comunidades (incluidas las digitales) y la percepción de las políticas con procesos de cambio institucional a nivel global.

## BIBLIOGRAFÍA

- Adler, E. & Drieschova, A., 2021. The Epistemological Challenge of Truth Subversion to the Liberal International Order. *International Organization*, Volumen 75, pp. 359-386.
- Allain, M. & Madariaga, A., 2019. Understanding policy change through bricolage: The case of Chile's renewable energy. *Governance*, Volumen 33, pp. 675-692.
- Bäckstrand, K. & Söderbaum, F., 2018. Legitimation and Delegitimation in Global Governance: Discursive, Institutional, and Behavioral Practices. En: J. Tallberg, K. Bäckstrand & A. S. Jan, edits. *Legitimacy in Global Governance: Sources, Processes, and Consequences*. Oxford: Oxford University Press, p. 101–118.
- Bartlett, L. & Vavrus, F., 2017. *Rethinking Case Study Research. A Comparative Approach*. Primera ed. New York: Taylor & Francis.
- Baumgartner, F. R. & Jones, B. D., 2009. *Agendas and Instability in American Politics*. Segunda ed. Chicago: University of Chicago Press.
- Béland, D., Campbell, A. L. & Weaver, R. K., 2022. *Policy Feedback. How Policies Shape Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Berkebile-Weinberg, M. y otros, 2024. The differential impact of climate interventions along the political divide in 60 countries. *Nature Communications*, 15(3885).
- Bermeo, N., 2016. On Democratic Backsliding. *Journal of Democracy*, 27(1), pp. 5-19.
- Bernaerts, K., Blanckaert, B. & Caluwaerts, D., 2023. Institutional design and polarization. Do consensus democracies fare better in fighting polarization than majoritarian democracies?. *Democratization*, 30(2), pp. 153-172.

- Berrocal-Gonzalo, S., Waisbord, S. & Gómez-García, S., 2023. Polarización política y medios de comunicación, su impacto en la democracia y en la sociedad. *Profesional de la información*, 32(6), pp. 1-9.
- Bramson, A. y otros, 2016. Disambiguation of social polarization concepts and measures. *The Journal of Mathematical Sociology*, 40(2), pp. 80-111.
- Buch-Hansen, H. & Carstensen, B. M., 2021. Paradigms and the political economy of ecopolitical projects: Green growth and degrowth compared. *Competition & Change*, 25(3-4), pp. 308-327.
- Carothers, T. & O'Donohue, A. edits., 2019. *Democracies divided: The global challenge of political polarization*. First ed. Washington: Brookings Institution Press.
- Carrillo, J., Díaz, D. & Ocampo, O., 2022. *El autoabasto eléctrico en datos (1975-2022)*, México: Instituto Mexicano para la Competitividad A.C..
- CEFP, 2001. *Evolución y Perspectiva del Sector Energético en México, 1970-2000*, México D.F.: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Cámara de Diputados.
- CEFP, 2009. *Situación Actual del Sector Eléctrico en México*, México D.F.: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Cámara de Diputados.
- Chen, T., Wang, Y., Yang, J. & Cong, G., 2021. Modeling Multidimensional Public Opinion Polarization Process under the Context of Derived Topics. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 18(2), pp. 1-34.

- Climate Action Tracker, 2022. *Mexico*. [En línea] Available at: <https://climateactiontracker.org/countries/mexico/> [Último acceso: 15 junio 2024].
- Cole, J. C. y otros, 2025. Social Psychological Perspectives on Political Polarization: Insights and Implications for Climate Change. *Perspectives on Psychological Science*, 20(1), pp. 115-141.
- CRE, 2015. *Preguntas Frecuentes sobre la Nueva Regulación en temas Energéticos*. Ciudad de México: Comisión Reguladora de Energía.
- Dagnes, A., 2019. Us vs. Them: Political Polarization and the Politicization of Everything. En: *Super Mad at Everything All the Time*. Cham: Palgrave Macmillan, pp. 119-166.
- Dassonneville, R. & Çakır, S., 2025. Party System Polarization and Electoral Behavior. *Oxford Research Encyclopedia of Politics*.
- DiMaggio, P., Evans, J. & Bryson, B., 1996. Have American's social attitudes become more polarized?. *American Journal of Sociology*, 102(3), pp. 690-755.
- Druckman, J. N., Peterson, E. & Slothuus, R., 2013. How Elite Partisan Polarization Affects Public Opinion Formation. *American Political Science Review*, 107(1), pp. 57-79.
- Duranova, A., Fischer, F. & Zittoun, P., 2016. Discursive Approaches to Public Policy: Politics, Argumentation and Deliberation. En: *Contemporary Approaches to Public Policy*. Londres: Palgrave Macmillan, pp. 35-56.
- Eder, F., 2023. Discourse Network Analysis. En: P. A. Mello & F. Ostermann, edits. *Routledge Handbook of Foreign Policy Analysis Methods*. London: Routledge, pp. 516-535.

- Eibenschutz, J., 2006. El sector eléctrico mexicano: ¿paradigma de la industria paraestatal?. *Economía UNAM*, 3(7), pp. 69-78.
- Elder, C. & Cobb, R., 1993. Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos. En: L. Aguilar Villanueva, ed. *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: M. A. Porrúa, pp. 77-104.
- Enders, A. M. & Armaly, M. T., 2019. The Differential Effects of Actual and Perceived Polarization. *Political Behavior*, Volumen 41, pp. 815-839.
- Esteban, J.-M. & Ray, D., 1994. On the Measurement of Polarization. *Econometrica*, 62(4), pp. 819-851.
- Flamand, L. & González-Arroyo, A. P., 2025. Is it rational? The rationalist approach in the design of health policies in Brazil, Colombia and Mexico. En: L. Secchi & C. N. Cruz-Rubio, edits. *Handbook of Public Policy in Latin America*. Northampton y Cheltenham: Edward Elgar, pp. 202-223.
- Flamand, L. y otros, 2024. Strengthening the Resilience of Objective-Oriented Health System Reforms. Analysis of the Left-Turn in the Health Reform Proposals in Mexico (2019) and Colombia (2023). *Health Systems & Reform*, 10(3), p. 2461096.
- Fuentes, R., 2025. *Mexico's Electricity Sector Re-Centralization and Its Implications for Emerging Markets*, Oxford: Oxford Institute for Energy Studies.
- Garnier, L., 2000. *Funcion de coordinación de planes y políticas*, Santiago: CEPAL.
- Gingras, A. M., 1998. El impacto de las comunicaciones en las prácticas políticas. En: J. Mouchon, A. Gosselin & G. Gauthier, edits. *Comunicación y política*. Barcelona: Gedisa, pp. 31-43.

- Gobierno de la República, 2014. *Explicación ampliada de la Reforma Energética*. [En línea] Available at: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/10233/Explicacion\\_ampliada\\_de\\_la\\_Reforma\\_Energetical.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/10233/Explicacion_ampliada_de_la_Reforma_Energetical.pdf)
- Goffman, E., 1974. *Frame Analysis: An essay on the organization of experience*. Cambridge: Harvard University Press.
- Habermas, J., 1981. *Teoría de la acción comunicativa, I. Racionalidad de la acción y racionalización social*. 1999 ed. Madrid: Taurus Humanidades.
- Hacker, J. & Pierson, P., 2019. Policy Feedback in an age of polarization. *ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 685(1), pp. 8-28.
- Hacker, J. & Pierson, P., 2014. After the "Master Theory": Downs, Schattschneider, and the Rebirth of Policy-Focused Analysis. *Perspectives on Politics*, 12(3), pp. 643-662.
- Hacker, J., 2004. Privatizing risk without privatizing the welfare state: The hidden politics of social policy retrenchment in the United States. *American Political Science Review*, 98(2), pp. 243-260.
- Haggard, S. & Kaufman, R., 2021. The Anatomy of Democratic Backsliding. *Journal of Democracy*, 32(4), pp. 27-41.
- Hajer, M. A., 1993. Discourse Coalitions and the Institutionalization of Practice: The Case of Acid Rain in Britain. En: F. Fischer & J. Forester, edits. *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durham: Duke University Press, pp. 43-76.

- Hale, T., 2025. Long Problems. Climate change and the challenge of governing across time. Primera ed. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Hall, P. A., 1993. Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), pp. 275-296.
- Hart, P. T. & Boin, A., 2001. Between Crisis and Normalcy: The Long Shadow of Post-Crisis Politics. En: U. Rosenthal, A. Boin & L. K. Comfort, edits. *Managing Crises: Threats, Dilemmas, Opportunities*. Springfield: Charles C Thomas Publisher LTD., pp. 28-46.
- Hawkins, K. A. & Rovira Kaltwasser, C., 2017. The Ideational Approach to Populism. *Latin America Research Review*, 52(4), pp. 513-528.
- Hernández Ochoa, C. E., 2024. Opinión técnica sobre la iniciativa presidencial de reforma energética del 5 de febrero de 2024. En: S. López Ayllón, S. Orozco Henríquez, P. Salazar & D. Valadés, edits. *Análisis técnico de las 20 iniciativas de reformas constitucionales y legales presentadas por el presidente de la República (febrero 5, 2024)*. Mexico: Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 145-162.
- Hernández Rodríguez, R., 2020. La persistencia de una idea: el nacionalismo revolucionario. Del PRI a López Obrador. *Foro Internacional*, 60(2), pp. 501-536.
- Howlett, M., 2011. Key definitions and concepts in the study of policy design. En: M. Howlett, ed. *Designing Public Policies: Principles and Instruments*. Oxford: Routledge, pp. 15-28.
- Hurd, I., 2008. Constructivism. *The Oxford Handbook of International Relations*, pp. 298-316.

- Iacovone, L., Muñoz Moreno, R., Olaberria, E. & de la Paz Pereira Lopez, M., 2021. *Productivity Growth in Mexico: Understanding Main Dynamics and Key Drivers*, Washington, DC: World Bank Group.
- IMCO, 2023. *Se estanca el crecimiento de las energías eólica y solar fotovoltaica en México*. [En línea]. Available at: <https://imco.org.mx/se-estanca-el-crecimiento-de-las-energias-eolica-y-solar-fotovoltaica-en-mexico/> [Último acceso: 10 junio 2024].
- Islas Weinstein, T., 2024. Discourse Analysis. En: J. Cyr & S. Wallace Goodman, edits. *Doing Good Qualitative Research*. New York: Oxford University Press, pp. 410-421.
- Jacobs, A. M. & Weaver, R. K., 2014. When Policies Undo Themselves: Self-Undermining Feedback as a Source of Policy Change. *Governance*, 28(4), pp. 441-457.
- Jesuit, D. K. & Williams, R. A., 2018. *Public Policy, Governance and Polarization. Making Governance Work*. Primera ed. Nueva York: Routledge.
- Jo Martin, C., 2024. Theorization and Causality. En: J. Cyr & S. Wallace Goodman, edits. *Doing Good Qualitative Research*. New York: Oxford University Press, pp. 37-48.
- Jost, J. T., Baldassarri, D. S. & Druckman, J. N., 2022. Cognitive-motivational mechanisms of political polarization in social-communicative contexts. *Nature Reviews Psychology*, 1(10), pp. 560-576.
- Joyce, P. & Bennett, T., 2010. Introduction: Material Powers. En: T. Bennett & P. Joyce, edits. *Material Powers. Cultural Studies, history and the material turn*. New York: Routledge, pp. 1-21.

- Judge, M., Kashima, Y., Steg, L. & Dietz, T., 2023. Environmental Decision-Making in Times of Polarization. *Annual Review of Environment and Resources*, Volumen 48, p. 477–503.
- Kempf, E. & Tsoutsoura, M., 2024. Political Polarization and Finance. *The Annual Review of Financial Economics*, Volumen 16, pp. 413-434.
- Kessler, G., Vommaro, G. & Assusa, G., 2023. *El proceso de polarización en América Latina. Entre la secularización y el conflicto distributivo*, s.l.: Mecila: Working Paper Series.
- Knoke, D. & Yang, S., 2020. *Social Network Analysis*. Tercera ed. Thousand Oaks: SAGE Publications.
- Kukkonen, A., Ylä-Anttila, T. & Broadbent, J., 2017. Advocacy coalitions, beliefs and climate change policy in the United States. *Public Administration*, Volumen 95, pp. 713-729.
- Lajous, R., 2012. *Historia Mínima de las Relaciones Exteriores de México, 1821-2000*. segunda ed. México: El Colegio de México.
- Lee, F. E., 2015. How Party Polarization Affects Governance. *The Annual Review of Political Science*, Volumen 18, pp. 261-282.
- Leifeld, P., 2020. Policy debates and discourse network analysis: A research agenda. *Politics and Governance*, 8(2), pp. 180-183.
- Leifeld, P., 2016. Discourse Network Analysis: Policy Debates as Dynamic Networks. En: *The Oxford Handbook of Political Networks*.
- Leifeld, P., 2013. Reconceptualizing Major Policy Change in the Advocacy Coalition Framework: A Discourse Network Analysis of German Pension Politics. *The Policy Studies Journal*, 41(1), pp. 169-198.

- Leifeld, P., Gruber, J. & Rolf Bossner, F., 2019. *Discourse Network Analyzer Manual*. [En línea] Available at: <https://github.com/leifeld/dna/releases/download/v2.0-beta.25/dna-manual.pdf> [Último acceso: 15 Octubre 2024].
- Levin, S. A. & Weber, E. U., 2024. Polarization and the Psychology of Collectives. *Perspectives on Psychological Science*, 19(2), pp. 335-343.
- Levitsky, S. & Ziblatt, D., 2018. *How Democracies Die*. First ed. New York: Crown Publishing Group.
- Loeza, S., 2016. *Oposición y Democracia*. Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral.
- Majone, G., 2018. *Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas*. Cuarta ed. México: Fondo de Cultura Económica.
- Manzocco, R., 2019. *Transhumanism. Engineering the Human Condition*. Primera ed. Gorizia: Springer Nature.
- Marambio, R. & Rudnick, H., 2017. A novel inclusion of intermittent generation resources in long term energy auctions. *Energy Policy*, Volumen 100, pp. 29-40.
- Martínez, N., 2025. La encrucijada de AMLO: entre la soberanía energética y la acción climática. *Foro Internacional*, pp. 1-64.
- Matti, S. & Sandström, A., 2013. The defining elements of advocacy coalitions: Continuing the search for explanations for coordination and coalition structures. *Review of Policy Research*, 30(2), pp. 240-257.
- Mayer-Serra, C. E., 2017. Reforma de la Constitución: la economía política del Pacto por México. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 62(230), pp. 21-49.

- McCoy, J. & Rahman, T., 2016. *Polarized Democracies in Comparative Perspective: Toward a Conceptual Framework*. Poznan, Polonia, International Political Science Association Conference.
- McCoy, J. & Somer, M., 2019. Toward a Theory of Pernicious Polarization And How It Harms Democracies: Comparative Evidence and Possible Remedies. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 681(1), pp. 234-271.
- McCoy, J. & Somer, M., 2021. Political parties, elections, and pernicious polarization in the rise of illiberalism. *Routledge handbook of illiberalism*, pp. 486-504.
- McCoy, J., 2024. Latin America's Polarization in Comparative Perspective. *Latin American Politics and Society*, 66(2), pp. 161-178.
- McCoy, J., Rahman, T. & Somer, M., 2018. Polarization and the global crisis of democracy: common patterns, dynamics and pernicious consequences for democratic polities. *American Behavioral Scientist*, 62(1), pp. 16-42.
- Meléndez, C. & Rovira Kaltwasser, C., 2019. Political Identities: The missing link in the study of populism. *Party Politics*, 25(4), pp. 520-533.
- Méndez, J. L., 2020. *Políticas públicas. Enfoque estratégico para América Latina*. Primera ed. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Méndez, J. L., 2018. Presidents' Strategic Action and Policy Change in Mexico: A Comparison of the Hydrocarbon Policy Reforms of Enrique Peña and Felipe Calderon. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 20(2), pp. 209-222.

- Mettler, S. & SoRelle, M. E., 2023. Policy Feedback Theory. En: C. M. Weible, ed. *Theories of the Policy Process*. Fifth ed. New York: Routledge, pp. 100-129.
- Monaldi, F. J., 2020. The cyclical phenomenon of resource nationalism in Latin America. *Oxford Research Encyclopedia of Politics*.
- Mora Ledesma, M., 2012. *Metodología de la Comunicación Política en Campañas Electorales*. Primera ed. Ciudad de México: Plaza y Valdés.
- Moscovici, S., 1985. Introducción. En: S. Moscovici, ed. *Psicología Social*. Barcelona: Paidós Ibérica, pp. 17-37.
- Mouffe, C., 1999. *El Retorno de lo Político*. Barcelona, Ediciones Paidós Ibérica.
- Nam, A., Weible, C. M. & Park, K., 2022. Polarization and frames of advocacy coalitions in South Korea's nuclear energy policy. *Review of Policy Research*, Volumen 39, pp. 387-410.
- Ochoa Reza, E., 2016. *Para entender. La Reforma al sector eléctrico*. México, D.F.: Nostra Ediciones.
- Oloffson, K. L., 2022. Winners and losers: Conflict management through strategic policy engagement. *Review of Policy Research*, Volumen 39, pp. 73-89.
- Parra, A., 1988. Los orígenes de la industria eléctrica en México: las compañías británicas de electricidad (1900-1929). *Historias*, Volumen 19, pp. 139-158.
- Patashnik, E. M., 2019. Limiting Policy Backlash: Strategies for Taming Counter-coalitions in an Era of Polarization. *American Academy of Political and Social Science*, 685(1), pp. 47-63.
- Patterson, J. J., 2023. Backlash to Climate Policy. *Global Environmental Politics*, 23(1), pp. 68-90.

- Patton, M. Q., 2014. *Qualitative Research & Evaluation Methods: Integrating Theory and Practice*. Cuarta ed. Thousand Oaks: SAGE Publications.
- Perspectivas Energéticas, 2019. Editorial. *Perspectivas Energéticas*, 2(6), pp. 3-4.
- Picatto, P., 2015. *La tiranía de la opinión: el honor en la construcción de la esfera pública en México*. Primera ed. Ciudad de México: El Colegio de Michoacán / Instituto Mora.
- Pierson, P. & Schickler, E., 2020. Madison's Constitution Under Stress: A Developmental Analysis of Political Polarization. *Annual Review of Political Science*, Issue 23, pp. 37-58.
- Pierson, P., 1996. The new politics of the welfare state. *World politics*, 48(2), pp. 143-179.
- Pierson, P., 1994. *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*. Eighth ed. New York: Cambridge University Press.
- Pierson, P., 1993. When effect becomes cause: Policy feedback and political change. *World Politics*, 45(4), pp. 595-628.
- Pribble, J. & Niedzwiecki, S., 2023. Social Policy Expansion and Retrenchment in Latin America: Causal Paths to Successful Reform. *Journal of Social Policy*.
- Pribble, J. & Niedzwiecki, S., 2017. Social Policies and Center-Right Governments in Argentina and Chile. *Latin American Politics and Society*, 60(3).
- Rein, M. & Schön, D., 1993. Reframing Policy Discourse. En: F. Fischer & J. Forester, edits. *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. s.l.:Duke University Press, pp. 145-166.
- Riorda, M., 2011. La comunicación gubernamental como comunicación gubernamental. *Politai*, 2(3), pp. 96-111.

- Rosanvallon, P., 2011. *Democratic Legitimacy: impartiality, reflexivity, proximity*. Princeton: Princeton University Press.
- Rousseau, I., 2021. *Mexico's Energy Policies During the Presidency of Andres Manuel Lopez Obrador: Sovereignty and Security*, Paris: Institut Français des Relations Internationales.
- Rousseau, I., 2020. La reforma energética (2013-2014) a la luz de la nueva legislación sobre los impactos sociales de los proyectos. *Foro Internacional*, 240(2), pp. 853-887.
- Rousseau, I., 2016. *Mexique: Pemex pris en etau entre l'heritage revolutionnaire et le marche*, s.l.: Encyclopedie de l'Energie, Grenoble INP-Ense3.
- Rousseau, I., 2012. Les compagnies pétrolières latino-américaines peuvent-elles s'affranchir de l'héritage de la nationalisation ?. *Les Études du CERI*, Issue 183, pp. 1-45.
- Samuels, D., Mello, F. & Zucco, C., 2024. Partisan Stereotyping and Polarization in Brazil. *Latin American Politics and Society*, 66(2), pp. 47-71.
- Sarsfield, R., Moncagatta, P. & Roberts, K. M., 2024. Introduction: The New Polarization in Latin America. *Latin American Politics and Society*, 66(2), pp. 1-23.
- Saurugger, S., 2013. Constructivism and public policy approaches in the EU: from ideas to power games. *Journal of European Public Policy*, 20(6), pp. 888-906.
- Schattschneider, E. E., 1961. *The Semisovereign People*. New York: Rinehart and Winston.
- Schedler, A., 2023. Rethinking Political Polarization. *Political Science Quarterly*, 138(3), pp. 335-360.
- Schmid, N., Sewerin, S. & Schmidt, T. S., 2020. Explaining Advocacy Coalition Change with Policy Feedback. *Policy Studies Journal*, 48(4), pp. 1109-1134.

- Schmidt, V. A., 2008. Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. *Annual Review of Political Science*, Volumen 11, pp. 303-326.
- Schneider, A. & Ingram, H., 1993. Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy. *The American Political Science Review*, 87(2), pp. 334-347.
- SENER, 2015. ACUERDO por el que la Secretaría de Energía emite las Bases de Mercado Eléctrico. *Diario Oficial de la Nación*, 8 septiembre.
- SENER, 2019. *Programa de Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional 2019-2033*. [En línea] Available at: <https://www.gob.mx/sener/articulos/prodesen-2019-2033-221654>
- Singh, P., 2024. Comparative Historical Analysis. En: J. Cyr & S. Wallace Goodman, edits. *Doing Good Qualitative Research*. New York: Oxford University Press, pp. 397-409.
- Somer, M. & McCoy, J., 2019. Transformations through Polarizations and Global Threats to Democracy. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 681(1), pp. 8-22.
- Spindel, J., 2024. Qualitative Social Network Analysis. En: J. Cyr & S. Wallace Goodman, edits. *Doing Good Qualitative Research*. New York: Oxford University Press, pp. 373-385.
- Valenzuela, J. M. & Calva, N., 2025. Beyond de-risking. Industrial orders and political revolutions in Mexico's Power Sector. *Economic Sociology. Perspectives and Conversations*, 26(2), pp. 18-23.
- Wallace Goodman, S., 2024. Case Studies and Case Selection. En: J. Cyr & S. Wallace Goodman, edits. *Doing Good Qualitative Research*. New York: Oxford University Press, pp. 61-71.

- Weber, T., Joireman, J., Sprott, D. E. & Hydock, C., 2023. Differential Response to Corporate Political Advocacy and Corporate Social Responsibility: Implications for Political Polarization and Radicalization. *Journal of Public Policy and Marketing*, 42(1), pp. 74-93.
- West, E. A. & Iyengar, S., 2022. Partisanship as a Social Identity: Implications for Polarization. *Political Behavior*, Volumen 44, pp. 807-838.
- Williams, R. & Wyse, S. M., 2018. Polarized climate debate?: Institutions and structure in subnational policymaking. En: D. K. Jesuit & A. R. Williams, edits. *Public Policy, Governance and Polarization*. New York: Routledge, pp. 106-125.
- Witteck, R., 2025. Social Resilience. En: G. Verschraegen & R. Vanderstraeten, edits. *Elgar Encyclopedia of Global Social Theory*. Cheltenham: Edward Elgar, pp. 335-341.
- Yanow, D., 2000. *Conducting Interpretive Policy Analysis*. Thousand Oaks: Sage University Papers Series on Qualitative Research Methods.
- Young, L. & Fitzgerald, B., 2006. *The Power of Language. How Discourse Influences Society*. Primera ed. London: Equinox Publishing Ltd.

## ANEXOS

### Anexo A.

#### Transcripción de los discursos presidenciales

##### Enrique Peña Nieto

**Fecha:** 12 de agosto de 2013

**Evento:** Mensaje a la Nación con motivo de la Presentación de la Reforma Energética

**Lugar:** Palacio Nacional

**Disponible en:** <https://www.youtube.com/watch?v=3m0kLU7boKk>

Mexicanos muy buenas noches. Me dirijo a ustedes con emoción, pero sobre todo, con la firme convicción de que el gobierno de la República hoy ha tomado una decisión trascendental para acelerar el desarrollo de nuestro país. Este día envié al Senado de la República la iniciativa de reforma energética. Esta reforma representa una de las más grandes oportunidades para México de los últimos años. Si aprovechamos esta gran oportunidad se crearán cientos de miles de nuevos empleos y con mejores salarios. Si llevamos a cabo esta reforma bajará el precio de la luz y del gas. Igualmente bajará el precio de los fertilizantes y en consecuencia nuestro campo producirá más; habrá más alimentos y a mejores precios. Hace 75 años, precisamente en este salón del Palacio Nacional, el presidente Lázaro Cárdenas llevó a cabo la expropiación petrolera. Con el respeto que este lugar me merece, les informo que la reforma que hoy enviado al senado retoma palabra por palabra el texto del artículo 27 constitucional del presidente Cárdenas. El espíritu de esta reforma recupera el pasado para conquistar el futuro. Con la reforma que propongo el petróleo y los demás hidrocarburos seguirán siendo de los mexicanos. Los mexicanos seguiremos siendo

los únicos dueños de la renta petrolera. Con esta reforma Pemex se mantiene como una empresa 100% propiedad de la nación. Pemex no se vende ni se privatiza, Pemex se fortalece y moderniza. En su momento el presidente Lázaro Cárdenas afirmó que el artículo 27 no implicaba que la nación abandonara la posibilidad de admitir la colaboración de la iniciativa privada. Congruente con esa visión, la reforma energética que he presentado permitirá al estado mexicano contratar a particulares cuando así convenga al interés nacional y con ello generar energía más barata para todas las familias mexicanas. El Pacto por México ha generado el clima positivo de diálogo, entendimiento y acuerdo político que esperaban los mexicanos. Por ello, confío que el debate de esta iniciativa de reforma al interior del Congreso de la Unión se centrará en cómo sí transformar a México. En cómo sí modernizar a nuestro sector energético. En cómo sí cambiar lo que hoy nos ha impedido avanzar como país. Es tiempo de aprovechar al máximo los recursos energéticos del país. Ese es el propósito de la reforma energética, beneficiar a los hogares, crear empleos y fortalecer la soberanía nacional. Este es un gran momento para México. Es tiempo de ir hacia adelante, de aprovechar la gran oportunidad que tenemos y de iniciar juntos una nueva y mejor etapa de nuestra historia.

**Fecha: 8 de agosto de 2014**

**Evento: Promulgación de la Reforma Energética**

**Lugar: Palacio Nacional**

**Disponible en: <https://youtu.be/gacf5a22aEA?si=FgR6gBV0lhhNTy8>**

Señoras y señores muy buenas tardes a todas y a todos ustedes. Señor presidente de la mesa directiva de la comisión permanente del Congreso de la Unión; señor senador presidente de la mesa directiva de la Cámara de Senadores; señores integrantes del gabinete legal y ampliado del

Gobierno de la República; muy distinguidos señores gobernadores. En este acto tan significativo, señores presidentes de partidos políticos que están hoy aquí presentes; señores coordinadores parlamentarios de distintas expresiones políticas en el Senado de la República y en la Cámara de Diputados muy apreciados miembros de distintas expresiones políticas que están hoy aquí presentes en este acto; señores representantes y dirigentes del sector social y del sector privado de nuestro país; muy distinguidos invitados; señores representantes de los medios de comunicación; señoras y señores. En uso de las facultades que me otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos este día, teniendo como este acto, y la presencia de todas y de todos ustedes, he promulgado la reforma constitucional en materia energética aprobada por el Congreso de la Unión y la mayoría de las legislaturas estatales. A la brevedad presentaré las iniciativas de reforma a las leyes secundarias que invariablemente mantendrán el espíritu audaz y de vanguardia de la reforma energética. Reconozco a los senadores y diputados federales de la 62 legislatura, así como a los integrantes de las legislaturas locales, por decir sí a una reforma histórica fundamental para el futuro de los mexicanos, una reforma que iniciará una nueva etapa para el desarrollo del país. Los felicito, además, por haber demostrado que sí se puede transformar a México en democracia y que sí se pueden hacer cambios de fondo por la vía institucional. Con responsabilidad y civilidad política, y un minucioso trabajo legislativo, lograron concretar un marco jurídico de avanzada que convertirá a nuestro sector energético en una auténtica fuente de crecimiento económico. La energética es una de las reformas más trascendentes de los últimos, de las últimas cinco décadas, que ayudará a México a enfrentar con éxito los retos del siglo XXI. Es una reforma que mantiene y asegura la propiedad de la nación sobre Pemex, CFE, los hidrocarburos y la renta petrolera, al tiempo que abre oportunidades para el país. Con esta reforma Pemex y CFE se fortalecen y modernizan, serán empresas productivas del Estado, eficientes, con capacidad y flexibilidad

necesarias para cumplir su misión en beneficio de toda la sociedad mexicana. Los trabajadores de estos dos pilares de la economía nacional deben estar seguros de que sus derechos laborales están salvaguardados y serán plenamente respetados. Para quienes trabajan en el sector energético la reforma significará más y mejores opciones de desarrollo laboral y profesional. Es una reforma transformadora que moderniza el marco constitucional para abrir el sector energético a la inversión a la tecnología y a la competencia permitiendo que el país cuente con más energía a menores costos. Con esta reforma se fortalecerá la soberanía nacional y se incrementará la seguridad energética de México. Con esta decisión podremos explotar, en beneficio de los mexicanos, los abundantes yacimientos de hidrocarburos que hasta ahora no han sido rentables para Pemex o a los que aún no tenemos acceso como los que están en aguas profundas o en las lutitas como el shel gas. Con la reforma el país contará con más recursos financieros del sector privado y tecnologías de punta para aprovechar sus vastos recursos energéticos sin endeudar al país. Gracias a la reforma aumentaremos la producción de petróleo y gas y lograremos tasas de restitución de reservas probadas superiores al 100%, pero lo más importante, la reforma permitirá que México crezca más rápido, generando oportunidades de desarrollo y empleo para cientos de miles de mexicanos. La reforma energética elevará la productividad y competitividad de toda la economía nacional. Las empresas, especialmente las pequeñas y medianas que son las que generan el mayor empleo, tendrán más energía y a menor precio, serán más rentables y podrán expandirse y contratar a más personas. Destaca el impulso que la reforma brinda al contenido local y nacional. Las empresas mexicanas serán parte crucial de la cadena productiva e industrial del sector energético. La oferta de trabajo especializado crecerá y habrá más oportunidades laborales para los ingenieros y técnicos formados en las universidades de nuestro país. Otro aspecto de la mayor importancia de la reforma energética es que apoyará la economía de las familias mexicanas al reducir el costo de la luz y el

gas, esto significa que tendrá beneficios directos en los hogares del país. ¿Cómo se logrará esto? con más inversión. Se podrá extraer más gas y este será más barato para los mexicanos, a la vez se podrá utilizar ese gas para generar electricidad a un costo menor haciendo con ello que baje el recibo de la luz. Además la reforma contribuirá a tener mejores precios de alimentos. Al haber mayor abasto de petroquímicos se podrán producir más fertilizantes en México, apoyando la reactivación del campo y la producción alimentaria. Otro punto medular es que la reforma nos ayudará a producir energéticos más limpios y a tener más responsabilidad con el medio ambiente. Asimismo se establecen mecanismos para facilitar el despliegue de las energías renovables y la cogeneración. De esta manera la reforma energética nos ayudará a reducir la emisión de gases de efecto invernadero. En concordancia con los objetivos de la Ley General de Cambio Climático, la reforma incluye una visión de largo plazo al establecer el Fondo Mexicano del Petróleo para la estabilización y el desarrollo. Este instrumento financiero tendrá la misión de recibir, administrar y distribuir la renta petrolera. Pensando en el presente y el futuro de México, su prioridad será acumular recursos para las próximas generaciones y para que el país pueda hacer frente a coyunturas difíciles. Al mismo tiempo, el Fondo promoverá el desarrollo nacional a través del financiamiento de proyectos en ciencia, tecnología e Innovación infraestructura, becas energías renovables y un Sistema Universal de Pensiones. Esto quiere decir que se va a proteger y cuidar la riqueza y el patrimonio de los mexicanos los ingresos que se obtengan de un recurso no renovable como lo es el petróleo se invertirán en nuevas fuentes generadoras de riqueza como son precisamente la educación la ciencia y la tecnología la infraestructura y el ahorro público el sector energético en el sector energético habrá mayor transparencia y rendición de cuentas por ejemplo en cuestión de exploración y extracción de petróleo y gas natural cualquier contrato que otorgue el estado podrá ser consultado por la ciudadanía Y ser sujeto de auditoría la reforma fortalece a los

órganos reguladores del estado como la Comisión Nacional de hidrocarburos y la comisión reguladora de energía dotándolos de personalidad jurídica propia autonomía técnica y de gestión así como suficiencia presupuestaria en suma por todos sus beneficios la reforma energética es un paso decisivo en favor de mejores condiciones de vida para todos los mexicanos señoras y señores al asumir la presidencia de la República dije que las naciones más desarrolladas en algún momento de su historia decidieron dar un gran paso. Este año los mexicanos hemos decidido superar mitos y tabúes para dar un gran paso hacia el futuro. A través de sus instituciones democráticas, México se ha pronunciado en favor del cambio y la transformación. Con esta reforma mandamos una clara y contundente señal de que México se está transformando en el siglo XXI para bien de todos los mexicanos. Así se percibe ya en el exterior, por ejemplo, el día de ayer una institución líder de información sobre mercados financieros, Standard & Poor's, elevó la calificación de la deuda soberana mexicana. Entre sus consideraciones destacó el parteaguas que representa para nuestro país la reforma energética, que refuerza las expectativas de crecimiento de México en el mediano plazo. Este análisis refrenda la confianza que existe en las perspectivas de la economía mexicana y el impacto favorable de las reformas transformadoras. Comienza así una nueva historia para nuestro país. Hemos abierto las puertas de un futuro mejor para todos. La reforma energética beneficiará a los hogares creará empleos y fortalecerá la soberanía nacional; es tiempo de que los recursos energéticos del país sean un factor real de crecimiento que se sienta y se note en la vida cotidiana de nuestra población estoy convencido de que todas las reformas aprobadas por los legisladores del país marcarán un nuevo capítulo en la historia de México un capítulo de cambios y transformaciones para bien de todos los mexicanos. Reitero mi mayor reconocimiento y felicitación a todos los sectores, al Congreso de la unión, a las legislaturas locales y a todas las fuerzas políticas del país que realmente han hecho y han desplegado un gran esfuerzo en armonía

y en civilidad política para darle a México una plataforma mucho más sólida para el desarrollo social y económico de México. Mi mayor reconocimiento y felicitación. Y en esta fecha quiero expresar desde aquí mi felicitación a todos los mexicanos que pueden tener certeza de que, a través de los cambios y transformaciones que se han hecho al andamiaje institucional de nuestro país, 2014 habrá de deparar mayor prosperidad y mayor desarrollo de todos los mexicanos.

**Fecha: 1 de marzo de 2017**

**Evento: Inauguración de la Central Eléctrica de Grupo Techint**

**Lugar: Pesquería, Nuevo León**

**Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=i29ZEBMpiCg>**

Quiero saludar en primer término al gobernador del estado de Nuevo León con quien estoy concluyendo esta gira de trabajo iniciada el día de ayer aquí en su estado, precisamente en el relevo de la dirigencia de CAINTRA hace un momento la inauguración de otra, de la ampliación de otra importante empresa de esta tierra, de capital mexicano, y que decía yo a su momento, es reflejo fiel realmente de la transformación que nuestro país ha vivido particularmente en las últimas tres décadas. Y hoy quiero agradecer a los directivos de la empresa Techint: a Don Paolo Rocca, muchas gracias por esta amable invitación, a Guillermo Bogel y a todos los directivos de esta empresa. A sus trabajadores que se dan cita en este encuentro para inaugurar esta central eléctrica de Pesquería. Saludo a las autoridades del ámbito Federal, del ámbito Estatal, al presidente municipal de Pesquería. A todas las y los invitados a este evento entre empresarios, proveedores, clientes de esta empresa que están aquí reunidos, a las y los legisladores federales a quienes me da mucho gusto saludar y que gentilmente hoy aquí nos acompañan. Señoras y señores, señores representantes de los medios de comunicación. Originalmente me habían dicho que este evento,

por lo menos esta parte del evento se había cancelado por el fuerte viento que estaba corriendo, lo cual creo que pues, para aquellos que venían bien peinados, ya no sirvió de mucho [se ríe]. Pero qué bueno que al final de cuentas tengo la oportunidad de poder compartir con ustedes algunas reflexiones precisamente a partir de la relevancia y trascendencia que tiene esto que hoy estamos aquí viviendo. México se ha convertido sin duda en un país y en un destino muy confiable para las inversiones y esto como lo señalaba hace un momento el presidente de este gran consorcio empresarial, señor Paolo Roca, no es casual, no es fortuito, deriva justamente de este impulso transformador que México ha venido teniendo en los últimos años y que esta administración que he tenido el gran honor de encabezar, se ha ocupado centralmente de darle mayor profundidad a los cambios estructurales que México necesita para seguir detonando su industria para seguir promoviendo desarrollo social, para poder elevar la calidad de la educación que reciban las nuevas generaciones y para que la industria instalada y aquella que eventualmente decida venir a México, tenga un espacio de expansión y de crecimiento. Y eso es lo que hemos venido observando en estos últimos años. Esta inversión es sin duda especialmente relevante, no es una inversión menor la que se ha realizado en esta central eléctrica que hoy estamos inaugurando. Mil millones de dólares, más de 20,000 millones de pesos. Además en un tiempo récord, como usted, Don Paolo Rocca, lo ha señalado. En un tiempo que supera lo que otros procesos para la construcción de una central como esta hubiese tomado, de solo 30 meses a partir de haber iniciado los trabajos. Y esto va muy acorde con una reforma, de las varias que hemos impulsado, y que hemos concretado en un esfuerzo compartido, no solo del gobierno de la República sino con la participación central de distintas expresiones políticas para impulsar reformas estructurales y una muy relevante que ha sido la reforma energética. La reforma energética que tiene por propósito central, y aquí también se señaló, es llevar o tener una mayor capacidad de generar energía eléctrica en nuestro país, poder

atender la demanda creciente que se está viendo en nuestro país lo cual va en sintonía con el crecimiento económico de nuestra nación. Si no hubiese mayor demanda es porque simplemente no estaríamos creciendo. Hoy hay una mayor demanda porque hay más población, porque hay mayor empresa, porque hay mayor industria que está demandando energía eléctrica. Y lo que la reforma energética plantea, distinto de lo que es el tema de los hidrocarburos, poca atención se ha puesto a lo que tiene que ver con la generación de energía eléctrica. Que significa que Comisión Federal de Electricidad, empresa del Estado mexicano, una empresa que hoy debo felicitar, además, a Comisión Federal y a sus directivos, porque después de muchos años está presentando números negros y lo que le permite tener estos números negros esta operación eficiente y donde obviamente tendrá que profundizar todavía sus procesos para hacerlos más eficientes y generar mayores ahorros y producir con mayor calidad, pero ya hoy se ven los efectos de la reforma energética es el acompañamiento del gobierno precisamente a este proceso de transformación que Comisión Federal de Electricidad está teniendo para convertirse en una empresa productiva del Estado, pero al que al mismo tiempo estará compitiendo con otras empresas generadoras de energía eléctrica del sector privado. La estamos poniendo a competir y estamos probando la gran capacidad que tiene Comisión Federal de Electricidad y damos la bienvenida a la participación de empresas del sector privado. ¿En qué va a derivar todo esto? que tengamos, como nación, mayor de generación de energía eléctrica. Segundo, que podamos ofertar a los usuarios de la energía eléctrica precios más competitivos, mejores tarifas, tanto para la industria, para los comercios y para los usuarios de sus viviendas, para los hogares mexicanos; que de hecho, en estos últimos años, las tarifas que prácticamente tienen el 99% de los hogares mexicanos, han visto una disminución año con año, una disminución cercana al 10%. Las otras tarifas tanto comerciales como industriales han tenido variaciones, pero si hemos logrado algo: cerrar la brecha que había entre las tarifas que

se ofertaban en México y las que se tenían en países, como por ejemplo Estados Unidos. País con el que competimos precisamente para traer inversiones y había una brecha de casi 85% de tarifas más altas y más elevadas las que se ofertaban en México. ¿Qué está haciendo posible cambiar este escenario y que México sea más competitivo, particularmente en la oferta que hace de energía eléctrica? la reforma energética. Porque hoy se genera un mercado mayorista que permite que generadores de energía eléctrica, como la que está haciendo hoy Techint, que va a generar energía eléctrica, particularmente para sus propias empresas, para otras empresas instaladas en aquí en Monterrey, pero que el excedente de esa generación de energía eléctrica se va a incorporar al mercado mayorista, va a ser energía eléctrica que llegará a distintos usuarios del país. Y esta competencia, el que tengamos este mecanismo de competencia, se va a traducir en que las tarifas eléctricas sean cada vez más baratas. Seamos más competitivos frente a las ofertas que otras naciones ofrezcan precisamente a los usuarios de energía eléctrica. Pero hay otra bondad también de la reforma energética. La reforma energética también tiene por horizonte promover, además de la participación del sector privado, que las fuentes generadoras de energía eléctrica sean más limpias. Como ocurre en este proceso de esta planta que hoy estamos inaugurando. Que es una generadora de energía que utiliza gas natural, que es un insumo mucho más limpio y que además por ser de ciclo combinado, también aprovecha el vapor que se genera para generar también energía eléctrica. Y la reforma energética promueve que otras fuentes generadoras de energía se estén multiplicando. Se utiliza la geotermia, es decir el vapor que está debajo o en el subsuelo, que se utilice la radiación solar para generar energía eléctrica. Déjenme compartirles que de hecho en este propósito y en este objetivo que prevé la reforma energía eléctrica, se han realizado ya dos subastas para comprometer inversiones de más de 6 mil 600 millones de dólares para generar energía eléctrica más limpia. Hoy la energía limpia que se genera en el país es de prácticamente el

20%. Está proyectado que gracias a la reforma energética en el 2024, en casi solo 7 años a partir de ahora, prácticamente el 35% de la generación de energía eléctrica sea limpia, que provenga precisamente de estas otras fuentes diferentes a las que o con las que tradicionalmente se generaba la energía eléctrica y esto habla del enorme potencial que tenemos, de la gran fortaleza que tenemos como nació. Lo he venido señalando una y otra vez y de manera reiterada en esta visita Nuevo León desde el relevo en la CAINTRA en la planta en la que estuvimos hace un momento que ilustra muy bien el proceso de transformación industrial que México ha tenido y que aquí al inaugurar esta planta se refleja con toda claridad, se ve de manera muy visible lo que está ocurriendo a partir este marco normativo de esta nueva regulación de la reforma energética que hemos impulsado para lograr lo que hoy estamos inaugurando. Bien lo decía el señor Paolo Roca, y quiero retomarlo, México ha visto en sus últimos 30 años pasar de ser un país centralmente exportador de materias primas y muy particularmente de petróleo a ser hoy un país que ha desarrollado una gran industria nacional de calidad, y que hoy tenemos manufacturas de mediana y alta especialidad, lo que no ocurre en otros países del hemisferio y de la región. Sí en América del Norte, por eso hemos integrado, nos hemos integrado y somos parte del eslabón de cadenas de valor que son parte de una realidad y que estamos resueltos a cuidar a defender y a proteger precisamente porque esto genera beneficios para los países de esta región de Norteamérica, para sus sociedades. Pero sí nos distinguimos de otras naciones que no han desarrollado una industria nacional como la tiene hoy nuestro país y donde, como México, ha pasado o dejó de ser un país predominantemente exportador de materias primas y repito casi centralmente de nuestra industria desde su industria minera y centralmente de petróleo, a ser un país hoy exportador de productos de calidad. Las empresas del grupo Techint y otras empresas que conforman este grupo y para los cuales se ha edificado esta central eléctrica, pues han decidido invertir en México, precisamente porque

advierten las fortalezas y potencial que nuestra nación tiene y que seguirá teniendo hacia los años por venir, porque hemos sentado bases muy importantes para que siga habiendo transformación y para que ante los ojos del mundo México se acredite y se siga reafirmando como una nación donde lo hecho en México es de calidad y puede competir con los productos de cualquier parte del mundo. Hace 30 años, debo decirlo, esta afirmación que estoy haciendo, a veces era difícil de pensar y era muy difícil que los mexicanos nos la creyéramos a nosotros mismos. Pero estos años hemos visto este gran cambio, este gran cambio de paradigma y hoy estamos ante nuevos cambios y México los asume, los está asimilando y además se está acreditando como un país que, creyendo en sí mismo, puede realmente seguir impulsando la transformación y el desarrollo nacional y competir frente a cualquier otra nación. Esto es lo que está ocurriendo nuestro país, somos testigos y somos actores protagónicos, todas y todos, en nuestro diario quehacer, cualquiera que sea la actividad que llevemos a cabo, de la gran transformación que México está teniendo y que no queremos variar, queremos que siga. No podemos dar virajes rápidos ni en un sentido contrario al ritmo que hemos venido llevando. Un México, repito, que se está modernizando, un México que está abriendo oportunidades de desarrollo para su sociedad, especialmente para las nuevas generaciones. Un país que está generando empleos precisamente para las nuevas generaciones que se están incorporando al mercado laboral. Esto es lo que muestran las cifras y las estadísticas nacionales. Esto es lo que muestra el empleo que como nunca antes se había generado. Esto es lo que se advierte en las inversiones históricas que tampoco se habían registrado en el pasado, particularmente de empresas extranjeras y de empresas nacionales, que ven en México un horizonte, un futuro muy promisorio y de gran oportunidad. El gobierno de la República seguirá haciendo su parte, seguirá contribuyendo, contribuyendo precisamente, a generar estas condiciones y estas oportunidades para que más empresas, nacionales y extranjeras, encuentren en México un destino confiable, de

oportunidad, de expansión y de crecimiento y que eso, al final de cuentas, se traduzca en escenarios también de oportunidad y desarrollo para las y los mexicanos. Felicidades a Techint, felicidades a sus directivos por creer en México, por tener confianza plena en México, por hacer inversiones tan relevantes como la que hoy estamos inaugurando. Es la segunda vez que acompaño a este grupo aquí, señor gobernador en Nuevo León, precisamente porque es un estado que es referente de éxito de trabajo y de la calidad que hay en la mano de obra de los mexicanos. Felicidades por su confianza, deseo que vengan mayores éxitos. Gracias por este anuncio que hoy aquí nos ha compartido y que ha hecho público, no solo de la inversión ya realizada en este proyecto, sino de 260 millones de dólares que habrán de invertir de manera adicional en los siguientes 30 meses que vienen hacia adelante. Deseo éxito al proyecto, ya no me tocará estar como presidente para entonces, pero deseo que proyectos e inversiones como las que ustedes están decididos a hacer contagien el ánimo de otros inversionistas que creen y que sigan confiando en nuestro país como un destino de oportunidad.

**Andrés Manuel López Obrador**

**Fecha: 28 de marzo de 2020**

**Evento: Mensaje desde La Rumorosa**

**Lugar: La Rumorosa, Tecate, Baja California**

**Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=FbsFkz-gyQU>**

Estamos aquí en La Rumorosa, con Víctor Manuel. Cada vez que paso grabo algo porque esta es una de las zonas más bellas de México, esto que es producto de la naturaleza. Pero también aquí se expresa la falta de sensibilidad de los gobernantes. Autorizaron esos ventiladores para producir energía eólica, miren cómo afecta el paisaje, la imagen natural. ¿Cómo se atrevieron a dar permiso

para instalar estos ventiladores? Pueden decir que se genera energía eléctrica, muy poco. Además son negocios privados porque se tiene que subsidiar a estas empresas. Son de las transas que se hacían en el período neoliberal, esto fue promovido por los gobernadores del partido conservador. Pero aquí con Víctor Manuel me paré a grabar. Ya terminé yo lo que quería decir. Bueno, ya nada más subrayo. Nunca más permisos para afectar el medio ambiente, para la contaminación visual. Hay que respetar la naturaleza y además esto que es patrimonio de la humanidad. Ya termino. Les decía que me encontré aquí a Víctor Manuel, que vive aquí, allá arriba. ¿Saben qué hace Víctor Manuel, además de otras actividades? Mantiene a sus perros.

AMLO: ¿cuántos tienes?

Víctor Manuel: trece. Y a parte los que vienen.

AMLO: ¿por qué?

Víctor Manuel: pues las dos perritas ya no tardan en tener perritos.

AMLO: ¿y qué haces con los perros? ¿los cuidas?

Víctor Manuel: los dono. Hay gente que viene y les dono perros, gente que los quiere.

AMLO: Los cuidas.

Víctor Manuel: sí, los quiero yo a los perros. Son muy dóciles y muy mansitos.

AMLO: A ver, pero explícame porqué tanto amor a los perros.

Víctor Manuel: porque pues los animales son las mascotas. Los perros son mejores que el ser humano, esa es la verdad. Esa es la mera verdad.

AMLO: Pues yo te felicito por eso.

Víctor Manuel: Muchas gracias, muy amable.

AMLO: Muchas felicidades, Víctor Manuel.

Víctor Manuel: y a parte la señora esa recoge animales y en el camino viene dándole comida a los perros.

AMLO: ¡ah! hay una señora que recoge a los animales en la calle.

Víctor Manuel: y a parte a otros que la esperan, ellos la esperan.

AMLO: sí, conozco gente que hace eso, en las ciudades y en todos lados. Y felicidades por eso. ¿Y la señora te trae alimento también para los perros?

Víctor Manuel: para mí y para los perros.

AMLO: ah, ¿también a ti te dan?

Víctor Manuel: sí, me traen mi alimento y un poco de alimento para mantenerme en la semana. Se me va en comprar tortillas, lo que ocupe.

AMLO: ¿es como un albergue para los animales?

Víctor Manuel: ándele. Ella tiene como unos ochenta.

AMLO: ¿ah, sí? ¿desde cuándo vives aquí?

Víctor Manuel: voy a cumplir ocho años.

AMLO: ¿y qué vives en una cueva?

Víctor Manuel: sí, una caverna muy grande y especial que aquí no se ve pero ahí está adentro.

AMLO: muchas felicidades, Víctor Manuel.

Víctor Manuel: gracias.

AMLO: mira, ya no te puedo dar la mano porque es la sana distancia, pero mira, ve. [Se toca el pecho con la palma de la mano en forma de saludo].

Víctor Manuel: y aquí hay sanidad en estas montañas. Y esos abanicos molestan mucho. Cada vuelta que dan entera, "zum, zum" en la noche [imitando el sonido de las turbinas de los aerogeneradores].

AMLO: sí, a parte.

Víctor Manuel: y todas las aves que había ahí, ya no hay. Esos abanicos las perjudican mucho.

AMLO: está mejor que tú lo digas, porque a mí siempre me pareció mal.

Víctor Manuel: es que necesitan vivir aquí para saber eso. Y realmente sí molestan demasiado. Y más este que tengo aquí enfrente, junto a la casita. Molesta demasiado.

AMLO: sí, lo pusieron los conservadores. Fíjate que los puso un gobernador y luego llegó otro del mismo partido.

Víctor Manuel: sí, estoy enterado de todo eso. Uñas largas.

AMLO: uñas largas. ¿y sabes qué se dice aquí? el que se acaba de ir, decía que era más tonto el otro porque puso los ventiladores y seguía el calor [se ríen]. Bueno, mucho gusto.

Víctor Manuel: igualmente.

**Fecha: 8 de diciembre de 2018**

**Evento: Presentación del Programa Nacional de Electricidad**

**Lugar: Central hidroeléctrica de Malpaso, Chiapas.**

**Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=YVx029L0sSQ&t=1161sm>**

Amigas, amigos, trabajadores de la Comisión Federal de Electricidad, técnicos, directivos, ciudadanos de Mezcalapa del estado de Chiapas, servidores públicos, legisladores, amigas y amigos todos. Gobernador Rutilio Escandón Cadenas, que acaba de asumir el mando en este importante estado de la república, este extraordinario estado de Chiapas. Estamos iniciando la cuarta transformación de la vida pública del país y se decidió dar a conocer aquí los lineamientos generales para la política de generación de energía eléctrica. Aquí en Malpaso, en esta importante hidroeléctrica del Río Grijalva. Estamos iniciando una etapa nueva, lo dije el día primero de

diciembre. No se trata de un nuevo gobierno, se trata fundamentalmente de un cambio de régimen. Por eso hablamos de una transformación, no es más de lo mismo, no es gatopardismo, eso que consiste en que las cosas en apariencia cambian para seguir igual. Esto es algo nuevo que se inspira en lo mejor de nuestra historia nacional. Siempre es importante recordar la historia; Cicerón decía que era la madre de la vida. ¿Qué es lo que significa esta cuarta transformación? significa dar por terminado el periodo neoliberal, a los 36 años de política económica neoliberal. No solo por razones políticas o ideológicas sino fundamentalmente por juicio práctico, porque ese modelo no dio buenos resultados. En 36 años ni siquiera en términos cuantitativos se produjeron cambios en beneficio de nuestro pueblo. Decía yo el día de la toma de posición, en 36 años el promedio de crecimiento anual fue del 2%. Si descontamos el aumento en la población, el resultado es cero crecimiento económico en 36 años. Ya no podemos seguir con un modelo ineficiente que solo benefició a una minoría, empobreció la mayoría del pueblo y obligó a millones de mexicanos a desterrarse, a emigrar, a irse a buscar la vida a otras partes, a buscar algo que mitigara su hambre y su pobreza. Obligó a millones de mexicanos a trabajar en la informalidad, buscándose la vida lo que se pueda y que también llevó a muchos a tomar el camino de las conductas antisociales, porque ese modelo económico fallido fue el que precipitó el problema de la inseguridad y de la violencia. Entonces ya no vamos a seguir con esa política económica. ¿Cómo han sido las políticas económicas en otros tiempos? Esto que se conoce como neoliberalismo ya se aplicó en una etapa en nuestro país, en el porfiriato. Por eso neoliberalismo es neo-porfirismo, fue el regreso a ese modelo. Y hasta coincide en el tiempo de duración, porque Porfirio Díaz dominó treinta y cuatro años y el periodo neoliberal tardó treinta y seis años. ¿Qué hubo después del porfiriato? Una revolución. Pasando la etapa de confrontación, de violencia de la revolución, hubo una política económica que produjo crecimiento y progreso, desde los años treinta hasta los ochenta del siglo

pasado. Cuarenta años la economía creció a una tasa promedio anual del 6%, no en 2% como en el período neoliberal. 6% y por ese crecimiento económico se hicieron muchas obras de infraestructura. Esto que estamos constatando, toda la infraestructura hidroeléctrica del país, la infraestructura ferroviaria; se consolidó a partir de la expropiación de Petróleos Mexicanos, muchas obras importantes y se logró este modelo funcionará sin tantos desequilibrios macroeconómicos, sin endeudamiento, sin inflación, sin devaluaciones. Bueno, la etapa que nosotros estamos iniciando va a ir hacia allá, a que logremos más crecimiento económico con estabilidad macroeconómica, financiera, crecer sin inflación, sin devaluación, sin seguir endeudando al país. Hace unos días un alto personaje de la política del antiguo régimen, de los que se acaban de ir, decía ¿Y cómo le va usted a hacer? ¿de dónde va a salir el presupuesto? ¿de dónde va a salir para financiar las obras? Decía. Fíjense lo que son las cosas, las paradojas de la vida. No les dio tiempo a ustedes a llevarse todo y nos va a salvar, nos va a salvar, la gran gran obra de los gobiernos posrevolucionarios. Esto y lo que nos dejaron. El periodo neoliberal, para hacer un símil, es como el que asalta a un banco y está metiendo el dinero en costales en la bóveda y de repente suena la alarma y ya no les da tiempo de llevarse todo. Y con lo que nos dejaron, con eso vamos a rescatar a nuestro país. Miren lo extraordinario, que no hayan podido privatizar las sesenta hidroeléctricas. Las líneas de transmisión de la Comisión Federal de Electricidad que son de la nación. Y esto mismo aplica para Pemex. ¿Saben cuánto entregaron de contratos? Cuando mucho el 20% de todo el potencial petrolero que tiene México, que tiene la nación. Pues con eso vamos a sacar también adelante la industria petrolera, con lo que dejaron. En el caso de los ferrocarriles privatizaron todo. Pero me dio un gusto, no saben cuánta satisfacción, alegría, enterarme que el ferrocarril del sureste no lo habían podido entregar, tampoco el del Istmo y ahora como tenemos esos tramos de ferrocarril y tenemos el derecho de vía, ahí va el Tren Maya, para sacar adelante al

sureste. ¿Cuál es la propuesta para generar más energía eléctrica? como aquí lo mencionó el licenciado Bartlett, primero, acabar con la corrupción, con la impunidad. Porque el neoliberalismo significó un programa de desmantelamiento de la Comisión Federal de Electricidad, de cerrar las plantas públicas para darle preferencia a las empresas extranjeras que venden la energía eléctrica a la Comisión Federal de Electricidad. Ese es el meollo de todo el asunto, quedarse con el mercado. Esto comenzó desde la reforma a una ley secundaria en 1992 empezaron a entregar las concesiones a empresas particulares y éramos entonces autosuficientes y ahora se tiene que comprar la mitad de la energía eléctrica que se consume a precios elevadísimos que todo esto lo tenemos que revisar. Muchos piensan —de esto no se habla lo suficiente— de que el subsidio es para el consumidor. ¡No! Se está subsidiando a las empresas particulares y esto no sucede en ninguna parte del mundo. Una cosa es comprarles energía y otra cosa es que, además de comprar la energía a precio de mercado, se les dé un subsidio. Eso no, eso se va a terminar. Pero va a corresponder a los directivos, a los técnicos de la Comisión Federal hacer una revisión, una auditoría técnica, administrativa, a la Comisión Federal de Electricidad y estamos haciendo un gran esfuerzo, porque vamos a ahorrar, vamos a evitar la corrupción y vamos también a ser un gobierno austero para que el presupuesto nos rinda. Ya el gobierno no se va a ensimismar porque ahora el presupuesto es para el mismo gobierno. Todo el presupuesto se gasta en mantener al gobierno, le cuesta mucho al pueblo mantener al gobierno, es un gobierno mantenido y bueno para nada. Va a haber una política de austeridad republicana. Ah, ¿se dan cuenta ustedes que hay algunos que no les gusta? porque estaban acostumbrados a ganar seiscientos mil pesos mensuales. ¡imagínense! eso no, eso se termina. Y me da gusto que esté aquí el diputado federal Mario Delgado porque ellos ya dieron el ejemplo. Van a bajar los sueldos de los altos funcionarios públicos y es una fórmula sencilla, es justicia laboral. Se le va a bajar el sueldo a los de arriba porque se les va a aumentar el sueldo a

los de abajo. Y vamos a ahorrar y por eso va a haber presupuesto para invertir. La Comisión Federal de Electricidad va a tener presupuesto para invertir el año próximo. Vamos a destinar ese recurso a lo que mejor convenga, a lo que sea más eficaz. Todo lo que se dé de manera adicional de inversión pública a la Comisión Federal tiene que aplicarse bien, tiene que dar buenos resultados. Tenemos por eso que llamar a los técnicos, a los especialistas, a los trabajadores en activo y también a jubilados, que tienen mucha experiencia, que nos ayuden. No vamos a poder revertir en el corto plazo este grave problema de la dependencia que se tiene de la compra de la energía eléctrica. No va a ser un asunto a resolverse en el corto plazo, pero ya tenemos que elaborar un plan para ir hacia la autosuficiencia, como era antes, que esta empresa pública ejemplar abastecía de energía eléctrica a todo el país. Eso es lo que tenemos que pensar y en el proceso, en el camino, se va generando la competencia para que así a quienes se les compra la energía también se les diga nosotros estamos produciendo y somos eficientes y vamos a competir en buena lid y nos tienes que bajar los precios. Y los consumidores van a ganar con esta política que vamos a llevar a cabo de fortalecer la Comisión Federal de Electricidad. Yo aquí dejo planteada una idea que, deberán ustedes considerar, tomar en cuenta, como muchas otras. Pero creo que estas hidroeléctricas que Angostura, Chicoasén, Malpaso y Peñitas y las sesenta hidroeléctricas del país pueden producir más energía si se modernizan. Porque esta hidroeléctrica en efecto se hizo en la época de ese gran presidente Adolfo López Mateos, que fue el que nació analizó la industria eléctrica y lo recordamos porque éramos niños. En Chiapas, gobernador León Brindis, en Tabasco un gran gobernador, Carlos Madrazo. Y en esta obra trabajaron ingenieros como Leandro Rovirosa que acaba de fallecer y lo lamenté mucho. Nacho Rubio que estuvo también trabajando aquí. Mucha gente trabajando aquí para la construcción de esta presa. Bueno, se hicieron esas grandes obras hace ya algún tiempo y desde luego que ha habido avances tecnológicos. Si ya tenemos aquí el embalse,

si se tiene el agua, ¿por qué no pensar en modernizarla? esta y las otras hidroeléctricas y producir energía limpia, porque la energía que se produce con el agua es la más limpia de todas, la que menos contamina y la más barata. Todo esto de la producción de energía con gas tuvo que ver también con un negocio bien maquinado, bien planeado. Por eso tenemos que pensar en la modernización de las hidroeléctricas, como una opción, como una alternativa. Explorar la posibilidad de modernizar la generación de energía, el sistema de turbinas, para utilizar el agua, utilizar toda esta infraestructura. Además sería ya muy difícil, muy complejo, estar pensando en construir nuevas hidroeléctricas. Ya es mucha la oposición, desde luego en la mayoría de los casos con justicia, pero también en otros casos por intereses ya no se pueden construir hidroeléctricas como estas, muy complejo hay mucha oposición de ambientalistas y también de los que no quieren que se fortalezca la empresa pública. Por eso, si ya tenemos esto, si ya se tiene gracias a lo que hicieron los gobernantes de la época posrevolucionaria, si ya se tiene toda esta infraestructura, vamos a potenciarla. Vamos a modernizar estas plantas y que se frene, esa ya es una instrucción, el desmantelamiento de la Comisión Federal de Electricidad, no se va a cerrar una sola planta más. Se acaba la política de estar cerrando las plantas de generación de energía eléctrica de la Comisión Federal de Electricidad y también, si hay competencia y libre mercado, que quienes se encargan de la distribución de la energía actúen con rectitud, parejo; no es que de repente no se turbinan en Malpaso o en Chicoasén porque se le está dando más oportunidad a las empresas privadas. ¡No, trato parejo! y que las hidroeléctricas y todas las plantas de la Comisión Federal de Electricidad operen a toda su capacidad. Ese es un comentario en lo general, pero ustedes son los especialistas. Yo estoy seguro de que vamos a lograr el propósito de fortalecer a esta gran empresa, la Comisión Federal de Electricidad. Por el bien del pueblo, por el bien de los trabajadores, por el bien de México.

**Fecha: 22 de diciembre de 2019**

**Evento: Visita al Complejo Termoeléctrico General Manuel Álvarez Moreno**

**Lugar: Manzanillo, Colima**

**Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=XG1SJMk28qY>**

Amigas y amigos de la Comisión Federal de Electricidad. Mujeres, hombres, trabajadores, técnicos, ingenieras, ingenieros, directivos de la Comisión Federal de Electricidad. Compañero dirigente de esta sección del Sindicato de Electricistas, Vinicio Limón Rivera que nos acompaña del SUTERM; Diputado Mario Delgado, coordinador de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; ingeniera Rocío Nahle, secretaria de Energía; licenciado Manuel Bartlett, director de la Comisión Federal de Electricidad; y nos da mucho gusto que nos acompañe José Ignacio Peralta Sánchez, gobernador de Colima, está con nosotros. Estamos terminando una gira de tres días visitando las centrales eléctricas. Ya hicimos lo mismo visitando las refinerías de Pemex y también los campos de producción de petróleo en tierra y en aguas someras y ahora estamos terminando, decía, de recorrer tres centrales eléctricas. Estuvimos el viernes en El Sauz, en Querétaro, ayer en Los Azufres y ahora aquí con ustedes en Manzanillo. El propósito es supervisar el funcionamiento de estas centrales. No es lo mismo tener el informe que nos entregan en la oficina a estar en una central. Se aprecia mejor lo que está sucediendo. Además esto nos permite establecer comunicación con los trabajadores, con los técnicos, que son el alma de estas plantas y de esta central eléctrica. Sin ustedes no podríamos llevar a la práctica ningún proyecto, porque se necesita de la participación de ustedes, del compromiso de ustedes. De que ustedes no sean considerados como un factor más, una variable, un elemento, un sujeto del proceso de generación de energía, sino que sean ustedes protagonistas de la transformación de México y que cada uno de nosotros tengamos conciencia de lo que podemos hacer en beneficio de los demás, en beneficio de otros,

en beneficio del prójimo, en beneficio de la colectividad, en beneficio de la nación, en beneficio de nuestra patria. Por eso es importante tener este encuentro, porque solo juntos, con la participación de los trabajadores, vamos a poder sacar adelante a la Comisión Federal de Electricidad, a Pemex. Vamos a mejorar la educación pública, la salud; vamos a sacar a nuestro pueblo de la pobreza, de la marginación, del atraso. Y juntos también vamos a garantizar la paz y la tranquilidad que hacen falta en Manzanillo, en Colima, en el país. Pero todo esto si se tiene un gobierno del pueblo, para el pueblo y con el pueblo. Que no haya divorcio, que no esté no esté el pueblo por un lado y el gobierno por otro, sino que estemos siempre juntos. Por eso vengo a decirles que hemos tomado la decisión de fortalecer esta empresa pública, la Comisión Federal de Electricidad. Ustedes saben que durante muchos años se aplicó una política contraria a las empresas públicas, se apostó a la privatización. ¿Qué es privatizar? véanlo en el diccionario, es convertir lo público en privado y en eso consistió la política que se impuso desde 1983, que duró hasta noviembre del año pasado. A eso llamaron, o lo conocen como neoliberalismo. Pero en realidad en el caso de México, que ya se había tenido una experiencia parecida, ya se había aplicado un modelo prácticamente igual al neoliberalismo. Se podría hablar de neo-porfirismo porque el neoliberalismo es una calca y la política que se llevó a cabo durante el porfiriato, cuándo se privatizaron los bienes del pueblo y de la nación, se entregaron los ferrocarriles, la industria eléctrica, las minas se entregó el petróleo. Y se apostó a que con la simple participación del sector privado iba a haber crecimiento, desarrollo y bienestar. Y eso no sucedió; el poco crecimiento que hubo en ese entonces, el poco progreso que hubo, tuvo como costo la esclavitud y produjo la revolución, ese modelo. Regresan con lo mismo, lo imponen, empiezan a privatizar las minas de oro, de plata, de cobre; el petróleo; la industria eléctrica; las autopistas; los aeropuertos. En fin, esa era la política. ¿Qué beneficios tuvo el pueblo de México con esa política? Nada. Al contrario,

se empobreció a millones de mexicanos. Se produjo una monstruosa desigualdad económica y social, porque mientras unos cuantos acumularon enormes fortunas y aparecen hasta en la lista de los hombres más ricos del mundo, millones de mexicanos carecen hasta de lo más indispensable. Y ¿qué caracterizó a esa política neoliberal o neo-porfirista? ¿cuál fue su distintivo? La corrupción. Se dedicaron a saquear aquí en la industria eléctrica y en industria petrolera y en todo, a hacer jugosos negocios al amparo del poder público. Afortunadamente el pueblo dijo "basta" y se inició una transformación. Imagínense cómo estaríamos en México si no se hubiese llevado a cabo el cambio de hace un año y medio, de julio del 2018. Miren cómo están en otros países que no cambiaron, que siguieron con la misma política neoliberal. Están las manifestaciones en las calles. Los tanques reprimiendo al pueblo. En nuestro país por este cambio podemos decir con mucha satisfacción que hay gobernabilidad y muchas esperanzas en la gente y también felicidad en muchos, sobre todo en la gente más humilde, en la gente más pobre, que están recibiendo lo que nunca habían entregado. Programas de bienestar, pensiones para adultos mayores, pensiones para niñas y niños con discapacidad. Once millones de becas para estudiantes de familias pobres. Y así muchas acciones en beneficio de nuestro pueblo, por eso es importante que celebremos la decisión inteligente de nuestro pueblo de optar por el cambio, por la transformación y de hacerlo de manera pacífica, sin violencia. Porque ha habido tres transformaciones en la historia del país: la independencia, la reforma, la revolución. Pero por las circunstancias se tuvieron que hacer con las armas y hubo violencia. Y nosotros estamos llevando a cabo la cuarta transformación de la vida pública de México de manera pacífica. Por eso estamos contentos, satisfechos, terminando este año y vengo a decirles que ya no va a seguirse aplicando la política privatizadora en la industria eléctrica, que ahora se va a fortalecer la Comisión Federal de Electricidad. Ya desde este año lo estamos haciendo. Ya estamos apoyando con más inversión a la Comisión Federal de Electricidad.

Porque el plan que quedó trunco, fallido, porque sonó la campana, era que la Comisión Federal de Electricidad dejara de producir energía. Querían que a finales del sexenio estuviesen produciendo estas plantas el 20% del consumo nacional y el 80% del mercado lo querían manejar las empresas particulares, nacionales y sobre todo extranjeras. Eso ya se detuvo y con mucha claridad hemos dicho nada más, hasta donde llegaron. Llegaron a tener el 44% del mercado y la Comisión Federal el 56. Mínimo vamos a terminar el sexenio con la misma proporción, 44 - 56, pero va a seguir siendo la Comisión Federal de Electricidad una empresa pública, mayoritaria, en la distribución de la energía eléctrica en nuestro país. Esto no es monopolio, esto es proteger una empresa estratégica del pueblo y de la nación. Ahora estoy leyendo las críticas de los conservadores que dicen que regresa la Comisión Federal de Electricidad a ser un monopolio. No, regresa a cumplir su función social. ¿Qué hicieron en estos 36 años de política neoliberal? ¿bajaron acaso las tarifas de la energía eléctrica cuando ellos tenían los contratos para generar energía? No, aumentó el precio de la luz. Nosotros llevamos un año con esta nueva política y no ha aumentado el precio de la luz ni va a aumentar en todo el sexenio, porque vamos a competir con piso parejo con las empresas particulares que, además de vender cara la energía a la Comisión Federal de Electricidad, recibían hasta subsidio. Ya se acabaron esos abusos, ahora va a ser distinto. Por eso celebro estar aquí con ustedes y vengo a informarles que vamos a seguir invirtiendo para que aumente la generación de energía eléctrica de la Comisión Federal de Electricidad. Y decía yo que esto solo es posible con ustedes estando conscientes de que esta empresa es estratégica. No solo para vender la energía eléctrica a precios justos a los consumidores, sino para desarrollar al país. Logramos que se aprobara en Estados Unidos el Tratado de Libre Comercio y van a llegar muchas inversiones, van a establecerse fábricas, empresas en nuestro país. Esto va a significar crear empleos, mejorar los salarios de los trabajadores. Pero para que haya ese crecimiento necesitamos

de la energía eléctrica, por eso es un insumo, un recurso fundamental que tenemos que producir. Nosotros estamos pensando en fortalecer a todo el sector energético, la inversión pública tiene como prioridad apoyar al sector energético, a Pemex para tener petróleo, tener gasolina, no estar comprando la gasolina en el extranjero y tener energía eléctrica. El sector energético va a ser la palanca del desarrollo nacional, entonces vamos a apoyar con inversión pública suficiente. Yo le quiero pedir al licenciado Bartlett que hable con los dirigentes del SUTERM, con los representantes de ustedes. Porque aquí en esta planta, aquí en esta central, me hicieron algunos planteamientos. Porque hubo modificaciones al contrato colectivo del trabajo, sobre todo lo que tiene que ver con los aumentos en los años de jubilación. Miren, les voy a comentar algo sobre esto. Este cambio lo hicieron como hace dos o tres años. Tienen tache los dirigentes, eh. [Aplausos] Ahora viendo la revisión del contrato, nos tocó a nosotros, de los petroleros. Me mandaron a decir los dirigentes, porque querían quedarse ellos con sus privilegios y me mandaron a decir que estaban dispuestos a aceptar que aumentara la edad de jubilación para los trabajadores petroleros y los mandé al carajo y lo que se hizo fue quitar los privilegios para los dirigentes, no aumentar los años de trabajo para la jubilación. Bueno ya lo de ustedes pasó, pero lo vamos a revisar. No quiero que se entienda que todo fue culpa de los dirigentes, es que había muchas presiones, los tenían bien apergollados. Y ahora hay libertad sindical, democracia sindical. Y tenemos que ponernos de acuerdo, trabajadores y dirigentes, los representantes de los trabajadores. Yo le voy a solicitar, repito, al licenciado Bartlett que se reúna con los dirigentes y que busquen una fórmula para atender este asunto, pero que sea a partir del plan general de generación de energía, de rentabilidad, de honestidad, de todos los componentes de un plan, y que de esta forma, con esa productividad, se pueda dar un tratamiento mejor a los trabajadores. Esa es mi propuesta, licenciado, a ver cómo lo hacemos. El licenciado Bartlett también me dice que para qué me metí en esto, [Aplausos] pero

tienen que buscarle la forma para que se pueda. Si tenemos, por ejemplo, ahorros, la compra de los insumos, del combustible para la generación de la electricidad; no apostar al combustóleo que ustedes ya están bajando el uso del combustóleo y eso es muy importante porque no se sabe, me estaban comentando, que solo el 5% de los insumos o de la energía eléctrica se produce con combustóleo en esta central, solo el 5%, 95% es gas y no hay contaminación, tenemos que seguir avanzando en ese propósito; pero la Comisión Federal de Electricidad este año ha hecho un gran esfuerzo y había uno, dos, proveedores de gas y ahora hay diez, hay doce, hay competencia y no hay corrupción, y este año se ha bajado el precio el gas que se necesita para la generación de la energía eléctrica. ¿Cuánto nos hemos ahorrado en la compra del gas nada más en esta planta, en esta central? ¿cuánto nos hemos ahorrado este año? 180 millones de dólares es el ahorro este año en la compra del gas para la generación de la energía eléctrica, porque ya no hay corrupción, se va a acabar la corrupción. Me canso ganso. Por eso sí podemos. Si bajamos los costos y mantenemos tarifas justas para los consumidores, no aumentar el precio de la luz en términos reales. Si logramos eso, claro que si hay más productividad tiene que haber mejores condiciones laborales. Tienen que recibir más salarios y mejores prestaciones los trabajadores, ese es el compromiso que tenemos con ustedes. Me dio mucho gusto estar aquí con ustedes en Manzanillo, nos vamos a seguir encontrando porque yo voy a seguir viniendo periódicamente aquí a hablar con ustedes para ir viendo cómo avanzamos a nivel nacional y cómo avanzamos en esta central que es de las más importantes a nivel nacional.

- 
- Las listas de palabras excluidas (*stopwords*) de las nubes de palabras está disponible en: <https://drive.google.com/drive/folders/1Qd0d123fnSwy1ZNOCEEvaPSyxROPwTUM?usp=sharing>



## Anexo B

### Listado de notas periodísticas codificadas

Número	Título	Fecha	Autor	Medio
1	Privatizar los bienes del Estado no es la fórmula mágica para el desarrollo: AMLO	30/08/2013	Eirinet Gómez	La Jornada
2	Legisladores: con la entrada de capital privado habrá despidos masivos en Pemex y CFE	09/12/2013	Andrea Becerril y Víctor Ballinas	La Jornada
3	Morena: si pasa la reforma energética se denunciará a Peña por traición a la patria	09/12/2013	Karina Avilés y Emir Olivares	La Jornada
4	Anuncia PRD marcha de 75 horas en contra de iniciativa energética	09/12/2013	Alonso Urrutia	La Jornada
5	Designa Peña Nieto a Enrique Ochoa Reza nuevo director general de la CFE	06/02/2014	Roberto Garduño y Enrique Méndez	La Jornada
6	Desplaza la IP a la CFE, produce 60% de la energía en el país: FTE	03/08/2014	Israel Rodríguez	La Jornada
7	Llama Cuauhtémoc Cárdenas a revertir la reforma energética	19/03/2015	Alma E. Muñoz	La Jornada
8	Crece interés de privados por el mercado eléctrico	18/08/2015	Karina Suarez	Reforma
9	Prueban mercado eléctrico	09/09/2015	Karina Suarez	Reforma
10	Defiende SENER subasta a modo	13/11/2015	Karina Suarez	Reforma
11	Caería en 5 años costo de energía	30/11/2015	Luis Valle	El Norte
12	Anticipan 60 ofertas en subasta eléctrica	19/01/2016	Karina Suarez	Reforma
13	Promueve EPN energías limpias	19/01/2016	Erika Hernández	Reforma
14	Asegura Acciona oferta de CEL's	11/04/2016	Karina Suarez	Reforma
15	Van por crecimiento con ventas a la CFE	02/05/2016	Alejandra Lopez	Reforma
16	Con las subastas eléctricas aumenta la generación mediante energías limpias	17/05/2016	Israel Rodríguez	La Jornada
17	Los gasolinazos, robos de cuello blanco que ni El Chapo hace, denuncia AMLO	02/08/2016	Redacción	La Jornada
18	Brilla sector fotovoltaico mexicano en España	08/12/2016	Dayna Mere	Reforma
19	Endurecen obligaciones para energías limpias	21/03/2017	Luis Valle	El Norte

20	Aseguran financiamiento para energía renovable	09/08/2017	Dayna Mere	Reforma
21	Usan 160 mil viviendas energía solar	06/11/2017	Notimex	La Jornada
22	Destaca México en planes de Enel	24/11/2017	Dayna Mere	Reforma
23	"Es un nuevo paradigma"	18/03/2018	Martha Martínez	Reforma
24	Invierten 100 mdd en renovables	09/04/2018	Norma Zuñiga	Reforma
25	Despega inversión renovable	05/06/2018	Tonatiuh Rubín	Reforma
26	Venderán luz 3 firmas más	09/08/2018	Karla Omana	El Norte
27	Estrena Tamaulipas parque eólico	05/09/2018	Marlen Hernández	Reforma
28	Interesa el sector eléctrica industrial	06/11/2018	Karla Omana	Reforma
29	Dejan para AMLO subasta eléctrica	07/11/2018	Karla Omana	El Norte
30	Preocupa a la IP suspensión de subasta	06/12/2018	Diana Gante	Reforma
31	Destaca Acciona resultados de reforma	10/12/2018	Karla Omana	Reforma
32	Preocupa futuro de energía renovable	25/01/2019	Diana Gante	Reforma
33	Encarecería la luz sin capital privado	02/02/2019	Marlen Hernández	El Norte
34	Frena a energía AMLO en Noreste	04/02/2019	Marlen Hernández	El Norte
35	Temen desabasto de energía eléctrica	18/02/2019	Diana Gante	El Norte
36	Detona Tamaulipas inversión energética	25/02/2019	Staff	El Norte
37	Revisará la SENER la cuarta subasta	21/03/2019	Diana Gante	Reforma
38	Inquieta nuevo modelo de energías renovables	21/03/2019	Diana Gante	Reforma
39	Prende alertas amago de la CFE	29/03/2019	Marlen Hernández, Diana Gante	El Norte
40	Reactivarían subastas eléctricas	08/05/2019	Karla Omana	El Norte
41	Atraen en electricidad contratos bilaterales	21/05/2019	Diana Gante	Reforma
42	confían que sin subastas siga plan de renovables	23/05/2019	Diana Gante	Reforma
43	Atrae a los chinos mercado eléctrico	28/05/2019	Alfredo González	Reforma

44	Discrepan CRE y SENER	05/06/2019	Karla Omana	El Norte
45	Cae el país en ranking de renovables	13/06/2019	Marlen Hernández	El Norte
46	Pretende IP hacer subastas eléctricas	17/06/2019	Diana Gante	El Norte
47	Frena Gobierno planes para energías limpias	17/06/2019	Diana Gante	El Norte
48	Apuestan inversión por energía renovable	09/07/2019	Diana Gante	Reforma
49	Auguran potencial a la subasta de IP	25/07/2019	Marlen Hernández	El Norte
50	Ven complicado alcanzar en 2024 la meta solar	20/08/2019	Diana Gante	El Norte
51	Ven complicado cumplir meta de CELs para 2021	26/08/2019	Marlen Hernández	El Norte
52	Cuadruplica México su capacidad solar	09/09/2019	Marlen Hernández	El Norte
53	Disminuye 69% IED en energía eléctrica	16/09/2019	Marlen Hernández	El Norte
54	Generan 9 mil mdd subastas eléctricas	18/09/2019	Diana Gante	El Norte
55	México, estratégico en renovables	23/09/2019	Karla Omana	Reforma
56	Lanza IP sus propias subastas eléctricas	23/09/2019	Diana Gante	Reforma
57	Autorizan a IP más proyectos eléctricos	07/10/2019	Diana Gante	El Norte
58	Buscan autorizar que plantas viejas vendan CELs	09/10/2019	Diana Gante	El Norte
59	Atrae subasta eléctrica inversión extranjera	28/10/2019	Diana Gante	El Norte
60	Advierten que peligran fuentes de abasto eléctrico	25/11/2019	Alfredo González	El Norte
61	Resulta hasta 85% más barata luz a IP	23/12/2019	Reforma Staff	Reforma
62	Alertan disminuya inversión renovable	31/01/2020	Diana Gante	Reforma
63	Advierte IP simulación en el plan energético	03/03/2020	Verónica Gascón	El Norte
64	Lidera Vestas con 30% mercado eólico del país	04/03/2020	Diana Gante	Reforma
65	Triplican subastas generación para CFE	12/05/2020	Marlen Hernández	Reforma
66	Sepultan las energías limpias	13/05/2020	Diana Gante	Reforma

67	Reclaman Canadá y UE por renovables	16/05/2020	Marlen Hernández	El Norte
68	Nueva política busca una operación ordenada del sistema eléctrico	16/05/2020	Alejandro Alegría	La Jornada
69	Garantizar abasto, meta del cambio en reglas de electricidad	17/05/2020	Alejandro Alegría	La Jornada
70	Por la pérdida de subsidios, el rechazo al giro eléctrico	18/05/2020	Israel Rodríguez y Julio Gutiérrez	La Jornada
71	Disparara la 4T costo de la luz	19/05/2020	Marlen Hernández	El Norte
72	Nueva política energética del gobierno tiraría inversión millonaria en Coahuila	19/05/2020	Leopoldo Ramos	La Jornada
73	AMLO: ya no habrá contratos leoninos con energía limpia	19/05/2020	Alonso Urrutia y Néstor Jiménez	La Jornada
74	Frenan 17 pruebas de centrales limpias	20/05/2020	Diana Gante	El Norte
75	Incumplirá México metas de energía limpia	08/06/2020	Diana Gante	Reforma
76	Contratos con centrales de energía renovable amenazan finanzas de la CFE	09/07/2020	Israel Rodríguez	La Jornada
77	Incumple la 4T T-MEC al frenar energía limpia	27/07/2020	Mirna Ramos	El Norte
78	Envía AMLO al Congreso iniciativa de reforma a Ley de la Industria Eléctrica	01/02/2021	Enrique Méndez	La Jornada
79	Reforma de AMLO pone por delante producción de CFE	02/02/2021	Enrique Méndez	La Jornada
80	Prevén encarezca luz con cambios a la ley	05/02/2021	Diana Gante	Reforma
81	Publica Cofece versión preliminar sobre competencia en energías limpias	08/02/2021	Braulio Carbajal	La Jornada
82	Iniciativa de reforma al sector eléctrico debe seguir sin cambios: AMLO	09/02/2021	Fabiola Martínez y Roberto Garduño	La Jornada
83	Posturas encontradas sobre el efecto de la iniciativa eléctrica	09/02/2021	Israel Rodríguez	La Jornada
84	AMLO: ni una coma debe cambiarse a la iniciativa eléctrica	10/02/2021	Roberto Garduño y Fabiola Martínez	La Jornada
85	Cámara: tendrá la CFE gran salto en ingresos con la reforma	11/02/2021	Enrique Méndez	La Jornada
86	La CFE podría aumentar su utilidad hasta en 135.5 mil mdp	11/02/2021	Enrique Méndez	La Jornada

87	'Sangra' Iberdrola a la CFE con \$56 mil mdp en subsidios	12/02/2021	Enrique Méndez	La Jornada
88	Alistan para el viernes aprobación del dictamen sobre ley eléctrica	17/02/2021	Enrique Méndez	La Jornada
89	Paran planes y crean crisis	22/02/2021	Diana Gante, Karla Omana	Reforma
90	Reforma eléctrica traerá tarifas eléctricas altas: CCE	24/02/2021	Alejandro Alegría	La Jornada
91	Avala la Cámara en lo general reforma eléctrica de AMLO	24/02/2021	Enrique Méndez y Néstor Jiménez	La Jornada
92	Insisten gobernadores panistas en rechazar reforma a ley eléctrica	24/02/2021	Redacción	La Jornada
93	Difieren Secretaría de Economía e IP en acciones hacia energía limpia	24/02/2021	Braulio Carbajal	La Jornada
94	Reforma a la ley eléctrica da seguridad contra apagones: AMLO	24/02/2021	Fabiola Martínez	La Jornada
95	Coparmex lamenta aprobación de reforma eléctrica	24/02/2021	Alejandro Alegría	La Jornada
96	Reforma Eléctrica viola la libre competencia, opinan expertos	25/02/2021	Eduardo Murillo	La Jornada
97	Preven avalancha de demandas	01/03/2021	Marlen Hernández	Reforma
98	Nueva ley da prioridad a la energía limpia producida por la CFE	11/03/2021	Israel Rodríguez	La Jornada
99	costaría 61 mmdp indemnizar por LIE	06/04/2021	Diana Gante	El Norte
100	Suman renovables inversión de casi 15 mil mdd en 8 años	10/05/2021	Diana Gante	El Norte
101	Pierde la delantera país en renovables	13/05/2021	Diana Gante	El Norte
102	Escasea energía, advierte Caintra	06/10/2021	Marlen Hernández	El Norte
103	"Efectos dramáticos" para el país si continúa reforma eléctrica de Peña	03/11/2021	Luis Hernández Navarro y Andrea Becerril	La Jornada
104	Desaprovecha país las energías limpias	04/11/2021	Diana Gante, Karla Aguilera	Reforma
105	Ve CFE a largo plazo transición energética	11/02/2022	Claudia Salazar	Reforma

106	Es momento de hacer correcciones a la reforma eléctrica de 2013, acepta la IP	11/02/2022	Georgina Saldierna y Enrique Méndez	La Jornada
107	Defiende Sheinbaum reforma sustentable	17/02/2022	Martha Martínez	Reforma
108	Alertan rezago en renovables	09/12/2022	Víctor Osorio	Reforma

- 
- **Pongo a disposición de las personas interesadas la base de datos DNA y las instrucciones para ingresar a ella en el siguiente enlace:**

<https://drive.google.com/drive/folders/1vBj53jok4FD2lZTI7gKbarnUM9WTcmeX?usp=sharing>

