

# **La restauración autoritaria en México: crónica del fracaso de una democratización frustrada**

**Por: Alberto J. Olvera**

**Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales**

**Universidad Veracruzana**

**Ponencia para el 7º Congreso de ALACIP**

**Bogotá, Septiembre de 2013.**

## ***Introducción***

Las elecciones presidenciales de 2012 en México dieron como resultado el regreso del viejo partido autortitario, el PRI, al poder ejecutivo federal, después de 12 años de gobiernos del Partido Acción Nacional. Este partido fue el sujeto político de la histórica alternancia lograda en el año 2000, cuando por primera vez en más de 70 años un candidato de un partido distinto al PRI triunfó en las elecciones presidenciales. Cabe preguntarse si la elección de Enrique Peña Nieto como presidente significa una restauración en pleno del viejo régimen. La hipótesis de este capítulo es que se experimenta más bien una nueva fase del ya prolongado período de interregno abierto por la alternancia de partidos en el poder ejecutivo, y cuyo desenlace está aun abierto.

Desde el año 2000 (para algunos, desde las elecciones de diputados federales de 1997), el viejo régimen dejó parcialmente de existir en tanto su soporte central, el presidencialismo casi absoluto, perdió el poder de imponer sus dictados al poder legislativo, ya que el presidente de la república provenía de un partido distinto al

del partido con más representantes en ambas cámaras del congreso<sup>1</sup>. Sin embargo, los principales pactos políticos con los poderes fácticos, así como las leyes e instituciones del viejo régimen, continuaron vivos en el nuevo contexto político nacional. Precisamente por ello la democratización ha sido parcial e incompleta, y el reciente retorno del PRI a la presidencia añade nueva incertidumbre al destino de la precaria democracia mexicana.

En este capítulo analizamos el proceso a través del cual el PRI logró recuperar la presidencia de la república, lo cual obliga a determinar si los déficits de la transición fueron fundamentales en este resultado. Así, en primer lugar, presentamos brevemente esos déficits de orden estructural y, en segundo, ponemos atención a las estrategias de los actores políticos no priístas, cuyos errores tácticos y estratégicos fueron tan determinantes como las causas estructurales en el desenlace casi restaurador.

En segundo lugar, analizamos los procesos coyunturales del retorno al poder del PRI, que se ubican en la sumatoria de tres factores: la incapacidad de gobernar del Partido Acción Nacional (como gobierno y como sujeto político), la derrota autoinflingida de la izquierda partidaria -tanto en el terreno social como en el electoral- y el conservadurismo político de una amplia parte de la ciudadanía ante las incertidumbres abiertas por el colapso relativo del Estado, que se ha traducido en coyunturas de ingobernabilidad regional, incapacidad para combatir al crimen organizado y estancamiento económico.

En tercer término, tratamos de caracterizar la estrategia del nuevo gobierno priísta, caracterizada centralmente por el impulso a un programa de reformas legales e institucionales viabilizadas por alianzas cupulares con los dirigentes de los

---

<sup>1</sup> José Wondelberg y otros científicos políticos han repetido en múltiples foros que la transición a la democracia se consumó en tanto el PRI ha perdido la presidencia y múltiples espacios de poder (Wondelberg, 2012). En un concepto restringido de *transición* como celebración de elecciones con resultados inciertos la hipótesis es correcta. En un concepto más exigente, cercano a la noción de *democratización* (Withehead, 2011) como proceso de construcción simultánea de un Estado y una ciudadanía democráticas, debe resaltarse el gigantesco déficit del proceso y el alto grado de continuidad sistémica del viejo régimen. Ver Olvera, 2010a y 2010b.

principales partidos de oposición, excluyendo explícitamente cualquier intervención de la sociedad civil en el proceso (*Pacto por México*).

### ***Una democratización frustrada.***

La transición a la democracia *tout court* en México consistió, desde el punto de vista legal e institucional, en una incesante serie de reformas electorales, la primera de las cuales tuvo lugar en 1977 y la casi definitiva, que marca un antes y un después en la transición, en 1996<sup>2</sup>. Los 19 años que transcurrieron entre la primera reforma significativa y la segunda constituyeron un período de crecientes conflictos post-electorales marcados por la violencia, especialmente entre 1988 y 1995. Después de 1996 y empezando por la elección de diputados federales de 1997, se abrió un periodo de franca democratización electoral en el cual el PRI perdió el control de la cámara de diputados federal, de varios estados y de muchos municipios, para terminar cediendo la presidencia de la república en el año 2000.

Consumada en sentido restringido la transición, cabe preguntarse si se puede hablar de que desde entonces México vive en una democracia en vías de consolidación, o más aún, si ya se consolidó la democracia. La pregunta misma implica un cierto concepto de la democracia y, con ella, de la política y lo político. La visión dominante limita la democracia a un ejercicio coyuntural de los derechos políticos, cuya magnitud y alcance depende del Estado, y en la que el ejercicio del voto permite una mera existencia episódica del ciudadano. Está pues en cuestión lo que es la política y lo que es lo político. Sostenemos aquí que el campo de lo político abarca los conflictos de valores, normas e intereses que caracterizan la vida social. Lo político no se expresa solamente como la relación entre los ciudadanos atomizados y el Estado en el ámbito de la elección y autorización de sus representantes, sino en los múltiples espacios donde se debate, se define y se

---

<sup>2</sup> La reforma electoral de 1996 estableció a nivel constitucional la plena autonomía política del órgano encargado de organizar las elecciones, el Instituto Federal Electoral, y para ello creó un curioso mecanismo de dirección: el Consejo General, compuesto por 9 Consejeros Ciudadanos independientes. Se estableció el financiamiento público de los partidos y se creó una estructura profesional nacional de funcionarios electorales (Cansino, 2002).

decide el bien público. Lo propiamente político radica precisamente en los espacios de conflicto en los que se muestran y negocian no solamente las distintas orientaciones y valores, sino donde se acuerda lo que es común a todos y lo que es lo propio (los elementos fundantes de las identidades colectivas)<sup>3</sup>. Esos espacios de debate constituyen precisamente el espacio público, cuyos sujetos son actores de una sociedad civil diversa y plural. En tanto, la política se refiere al conjunto de acciones colectivas e individuales que se orientan a intervenir en la definición, implementación y control de las políticas públicas y de la acción del Estado en general, a través no sólo de los mecanismos electorales y parlamentarios tradicionales, sino de una compleja y variada serie de prácticas y mecanismos que canalizan la intervención social en el campo de las relaciones de poder<sup>4</sup>.

Desde este ángulo, la transición a la democracia electoral -por cierto muy imperfecta en nuestro país- es una fase de un proceso mucho mayor: la democratización<sup>5</sup>. Las elecciones libres pueden conducir a una verdadera democratización de la vida pública si los procesos electorales dan pie a una serie de reformas que construyan instituciones estatales operativas que progresivamente garanticen derechos civiles, sociales y culturales para la mayoría, o dicho en otras palabras, que construyan ciudadanía efectiva<sup>6</sup>. La democratización, por tanto, debería implicar la construcción de un Estado de Derecho, la efectivización de derechos de ciudadanía y el desarrollo de nuevas formas de relación entre el Estado y la sociedad que acoten el clientelismo, el corporativismo y otras formas de dependencia colectiva. En otras palabras, la democracia en un sentido más amplio, implica una ampliación de la política más allá del terreno electoral y la construcción de un Estado fuerte (entendido como estado de Derecho)<sup>7</sup>.

---

<sup>3</sup> Al respecto ver el excelente texto de Velázquez Ramírez, 2008.

<sup>4</sup> Ver Avritzer, 2002; Olvera, 1999, y Dagnino, Olvera y Panfichi (eds.), 2006.

<sup>5</sup> Para una discusión conceptual sobre la democratización, ver Whitehead, 2011.

<sup>6</sup> La centralidad de la ciudadanía en la construcción democrática es una idea -fuerza del último O'Donnell, (2004).

<sup>7</sup> Para un desarrollo de esta idea, ver Tilly, 2010.

En México la transición a la democracia no fue seguida de un proceso de democratización. Para empezar, las dos caras de una transición efectiva, a saber, la destitución del viejo régimen y la instauración de uno nuevo, no pudieron llevarse a cabo con plenitud. Del lado de la destitución fallida, debe destacarse que no pudo romperse la infraestructura legal e institucional del viejo régimen: la constitución de 1917, en su versión modificada por el Presidente Salinas (1988-1994), permaneció intocada en sus fundamentos, al igual que el resto del edificio legal; además, el PRI conservó un poder de veto en ambas cámaras y la mayoría de las gubernaturas y presidencias municipales. Más aún, las estructuras corporativas priístas en el mundo sindical y campesino sobrevivieron a la derrota electoral. En suma, el viejo régimen continuó como institución y como cultura en la sociedad y en la política. Esta continuidad sustantiva fue facilitada por la imposibilidad política de los partidos de oposición histórica al PRI de pactar los términos de la reforma radical del viejo régimen. El PAN y el PRD tenían visiones muy distintas del futuro. Por tanto, no podía siquiera imaginarse la instauración de un nuevo régimen, puesto que los sujetos políticos democráticos carecían de un verdadero proyecto alternativo que orientara sus actos.

En el México postransición se han seguido dos estrategias principales en materia de democratización de la vida pública. Una ha sido mayormente institucional, y ha sido fundamentalmente definida por el gobierno: la construcción de instituciones garantes de derechos, la mayor parte de ellas autónomas, que se suman a una tendencia internacional de reforma del estado que, mediante la creación de organismos autónomos de control, apunta a la protección legal e institucional de derechos básicos de ciudadanía y a consolidar mecanismos de rendición de cuentas horizontal dentro del propio Estado. La creación de comisiones de derechos humanos, de institutos de transparencia y acceso a la información y de instituciones electorales autónomas ha sido la vía más relevante de innovación gubernamental en el ya prolongado período post transición (Olvera, 2010).

La otra vía ha sido más difusa, compleja y multidimensional. Se trata de variadas experiencias de “participación ciudadana”, es decir, de distintas modalidades de

interfaces socio-estatales (Isunza, 2006), algunas institucionalizadas, otras informales, a través de las cuales actores de la sociedad civil y ciertos funcionarios del Estado han tratado de abrir espacios a la intervención ciudadana en los asuntos públicos. Los formatos han sido muy variados, y van desde buzones de quejas hasta consejos consultivos y consejos con capacidades formales de decisión en materia de políticas públicas.

En ninguno de los dos campos se registran éxitos notables que marquen un camino a seguir, si bien hay experiencias positivas de las cuales aprender. Esta impresionante precariedad debe ser explicada, porque ella misma pone a México en una situación de excepción en el contexto latinoamericano, el cual ofrece innumerables ejemplos de innovación democrática que plantean un nivel de democratización real muy superior al logrado en México (Dagnino, Olvera y Panfichi (eds.), 2006).

Desde el punto de vista político-electoral, la coyuntura abierta en el 2000 se caracterizó por un empate catastrófico de fuerzas entre el partido del viejo régimen y aquellos que provenían del campo de la oposición. Se trataba de un empate peculiar por la existencia de un sistema de tres partidos principales: el PRI autoritario, el partido histórico de la derecha (PAN) y un partido de izquierda de nueva creación, pero heredero de una tradición histórica nacional-populista (Partido de la Revolución Democrática, PRD), acompañado de cuatro partidos periféricos, de tipo oportunista, que viven de las disidencias de los demás. Ningún partido o coalición de partidos ha tenido desde entonces la capacidad política ni la imaginación programática para desmontar los cimientos políticos, culturales e institucionales del viejo régimen. Si bien en determinadas coyunturas se han construido mayorías calificadas en el congreso para introducir cambios en la constitución, éstos no ha tocado el corazón del viejo sistema, y ni siquiera han modificado significativamente las políticas públicas del Estado. La tragedia de la transición mexicana radica en el bloqueo mutuo que el partido de derecha y el partido de izquierda han ejercido permanentemente uno sobre el otro, lo cual ha

colocado al PRI en la privilegiada posición de partido bisagra en el centro del espectro político y socio necesario de la gobernabilidad del país.

Este empate de fuerzas en el congreso ha resultado paralizante porque el poder presidencial en México es sumamente débil desde el punto de vista jurídico. El presidencialismo casi absoluto de la era del PRI era de carácter meta-constitucional, pues se basaba en el control presidencial sobre el partido casi único y en la subordinación política de los poderes legislativo y judicial al ejecutivo. En la constitución de México, el presidente de la república carece de las capacidades legislativas que tiene la presidencia en Brasil y en Argentina, por ejemplo, y tampoco tiene, una vez perdido el control del poder legislativo y sobre los gobernadores en un país federal, el poder político personal para imponer decisiones. Esta época de presidencialismo débil ha significado así un largo periodo de parálisis política, caracterizado por la incapacidad de los actores políticos democráticos para modificar las instituciones, las reglas y las leyes del viejo régimen.

El PRI cuenta además con otra capacidad de veto, ésta en el campo de la política cotidiana, gracias a la permanencia de otra forma de continuidad del viejo régimen: los sindicatos corporativos, columna vertebral del corporativismo priísta y del autoritarismo social. A su interior, el actor más importante es el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), el más grande de América Latina, que es un poder en sí mismo gracias sus enormes recursos materiales y a su burocracia profesional dedicada a la política electoral de tiempo completo<sup>8</sup>, capacidades que se fundan en el control sindical sobre la asignación de empleos y el control de trayectorias profesionales en la educación. Un poder similar, pero violento y mafioso, es el que ha construido el Sindicato Nacional de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM), el cual tiene un control casi total sobre la industria petrolera y es el causante principal del colapso productivo,

---

<sup>8</sup> El SNTE es dueño de un gran capital financiero y tiene a varias decenas de miles de profesores “comisionados en labores sindicales”, quienes en realidad hacen trabajo político a favor de quien ordene la líder sindical desde hace 20 años, Elba Esther Gordillo, la mujer más poderosa de México. Ver Muñoz, 2005 y Raphael, 2010.

financiero y tecnológico del sector<sup>9</sup>. Poderes similares sobreviven en buena parte del sindicalismo del sector público, tanto federal como local.

Los gobiernos democráticamente elegidos han heredado del régimen autoritario sus principios constitutivos nodales. El primero de ellos es el de la no-reelección, que obliga a que haya elecciones de diputados federales y locales cada 3 años, de presidentes municipales cada 3 años y de senadores, gobernadores y presidente cada 6 años. En un país grande, que tiene más de 2,300 municipios y 32 legislaturas locales, un periodo de servicio tan corto obliga a los partidos políticos a mantenerse en una especie de estado constante de agitación, dado que compiten en elecciones en una entidad federativa u otra todos los años. El calendario electoral mexicano es sumamente complejo y absurdo y mantiene una tensión política permanente derivada de la incesante competencia electoral.

Este orden político ha obligado a los partidos de la oposición histórica a buscar afuera de su militancia candidatos a puestos de elección popular, recurriendo con demasiada frecuencia a personajes que por razones oportunistas dejan al partido autoritario. Recurso lógico, ya que los partidos de oposición carecían de implantación nacional al momento de la transición y no tenían la inserción en la sociedad civil que les permitiera nutrirse de cuadros afines a sus planteamientos ideológicos o programáticos. Esta condición de flujo permanente en la clase política causa un fuerte desorden al interior de los propios partidos políticos, que se ven sometidos a frecuentes conflictos internos en las luchas por las candidaturas y sufren la intromisión de los “poderes fácticos”<sup>10</sup> en la definición de estas mismas candidaturas, todo lo cual reblandece cualquier control, si lo hubiera, de orden ideológico y programático sobre el perfil de los candidatos. Además, las elecciones permanentes conducen a necesidades ingentes de financiamiento para las campañas que el sistema público vigente no alcanza a

---

<sup>9</sup>El STPRM financió ilegalmente la campaña del PRI en 2000, pero a pesar de que el IFE lo castigó por ello, el líder sindical desde hace 20 años permanece en su puesto y nunca ha puesto un pie en la cárcel. Sobre los sindicatos como “poderes fácticos”, ver Castañeda y Rodríguez, 2009, y Olvera, 2012a.

<sup>10</sup> En México se denomina así a los dueños de la televisión, a los grandes sindicatos corporativos, a poderosos grupos regionales y nacionales de interés, a los caciques regionales sobrevivientes, a los narcotraficantes y a los mega-empresarios que se niegan a someterse a la supervisión del Estado.

cubrir y que obliga a los partidos a buscar un financiamiento privado que viene cargado de compromisos y con frecuencia implica prácticas ilegales<sup>11</sup>.

El principio de no reelección, fundamento del viejo régimen, era útil y práctico porque constituía el único mecanismo de renovación obligada de la clase política en un país autoritario. Al mantenerse en la etapa democrática, la consecuencia es el estado permanente de competencia electoral y la rápida rotación de la elite política, que no permite que haya espacios, tiempo y condiciones para la negociación de reformas de fondo o para establecer pactos duraderos y significativos en algún campo de la política nacional, y que bloquea además la profesionalización y especialización de la propia clase política. Este conjunto de factores explica también la baja institucionalización de los partidos políticos y la ineficacia estructural de los tres niveles de gobierno y del poder legislativo federal y local.

La debilidad organizacional, programática y de liderazgo de los partidos que impulsaron la transición impidió que éstos desarrollasen proyectos de reconstrucción de la relación entre la sociedad y el Estado y plantearan un programa de reforma del Estado. Por el contrario, el PRD y el PAN simple y sencillamente copiaron las tecnologías y las prácticas del viejo partido oficial y renunciaron a reformar radicalmente los fundamentos legales e institucionales del régimen autoritario.

Pero además, la democratización puramente electoral confrontó problemas institucionales nunca resueltos: la debilidad estructural y falta de autonomía política de sus instituciones de justicia: la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales, que permanece hasta la fecha bajo la égida del poder ejecutivo federal y carece de recursos humanos y técnicos para operar, y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyos ministros han estado bajo sospecha. En efecto, las decisiones del Tribunal, tanto en su Sala Superior como en sus salas regionales, han sido cuestionadas con mucha frecuencia, y particularmente en 2010, convalidaron el mayor ataque de la clase política en todo

---

<sup>11</sup> Sobre el papel del narcotráfico en la vida pública, ver Astorga, 2005.

el periodo de transición a los principios políticos y a las normas legales que hicieron posible la alternancia en el poder. Como veremos adelante, esas elecciones locales cambiaron la lógica con que se venía procesando la competencia electoral en los diez primeros años de la transición.

### ***El desgaste de los gobiernos de la transición.***

El Partido Acción Nacional no pudo gobernar de una manera distinta a la del PRI. Entre los años 2001 y 2012 los Presidentes Vicente Fox y Felipe Calderón se enfrentaron a las límites estructurales antes mencionados y añadieron sus propias limitaciones políticas al proceso político normal. La única adición significativa del gobierno de Fox a la transición fue la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, IFAI (ya logradas antes en algunos estados del país<sup>12</sup>). Los logros de Felipe Calderón en materia de derechos de ciudadanía se produjeron al final de su mandato y no ha habido tiempo de institucionalizarlos aún: la reforma penal, pactada por tres poderes de la unión y por los tres niveles de gobierno en 2008, y que ha tratado de reconstruir el casi inexistente sistema de justicia<sup>13</sup>; la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, que ha modernizado el lenguaje de los derechos y creado la base constitucional para su efectiva protección y generalización, sin que este logro se haya traducido en instituciones operativas ni prácticas de gobierno diferentes; y la reforma de la ley de amparo de 2012, que pone fin a los abusos de esta figura de protección y abre las puertas a una efectiva judicialización de los derechos de ciudadanía; sin embargo, sus potenciales democráticos permanecen en el papel.

---

<sup>12</sup> Ver Olvera, 2010, introducción

<sup>13</sup> A la fecha, sólo tres estados han implementado la reforma, nueve más muestran avances parciales y los demás están aun en fase de arranque. El plazo que se autoconcedieron el gobierno federal y el de los estados para implantar la reforma vence en 2016.

Lamentablemente, el propio gobierno federal panista propició por diversas vías la reversión de los escasos logros de la transición. Por ejemplo, el Presidente Calderón (2006-2012) trató de imponer límites al IFAI al apelar sus decisiones vía tribunales administrativos, debilitando el eje jurídico e institucional de la rendición de cuentas; con una ceguera impresionante, el gobierno y el Ejército se negaron a reconocer los abusos cometidos por el instituto armado en la lucha contra los cárteles de la droga, lo cual minó la credibilidad del Estado y anuló los derechos humanos de miles de ciudadanos afectados por la catastrófica escalada lanzada por Calderón. Y por si esto no fuera suficiente, varios casos importantísimos en los que se podían haber sentado las bases de la responsabilización de los servidores públicos y de los funcionarios electos fueron ocultados o simplemente no resueltos. Por mencionar sólo un ejemplo, el gobierno calderonista montó una campaña para evitar que la SCJN señalara las responsabilidades de los funcionarios de alto nivel, federales y estatales, en la tragedia de la guardería ABC de Hermosillo, en la que murieron decenas de bebés a causa de la violación de las más elementales normas de protección civil en el edificio. El PAN en el poder reprodujo así la tradición priísta de la absoluta falta de responsabilidad política de los altos funcionarios por sus errores, dejando en la impunidad verdaderos atentados a los derechos fundamentales de los mexicanos. Se vivió así en años recientes la generalización de las prácticas, instituciones y cultura política priístas a toda la clase gobernante.

El momento decisivo de la regresión política se produjo en los procesos electorales locales de 2010, después de que en las elecciones legislativas federales de medio término en 2009 el PRI logró una asombrosa victoria, logrando más de 40% de los votos y la gran mayoría de las gubernaturas, presidencias municipales y diputaciones locales en juego. Los actores políticos asumieron que, ante la ineficacia del gobierno panista, y el debilitamiento del PRD, el PRI podía volver a arrasarse en las elecciones locales de 2010, y que luego nadie lo pararía en 2012. La victoria priísta en 2009 reflejaba los efectos devastadores, para el PRD y para el PAN, de la confrontación post-electoral en las elecciones presidenciales de 2006. La “resistencia” de Andrés Manuel López Obrador a su derrota, que lo

condujo a autonombrarse “presidente legítimo”, terminó por destruir la escasa institucionalidad del PRD<sup>14</sup>, al mismo tiempo que obligaba al PAN a aliarse al PRI para contrarrestar la radical protesta de la izquierda. Si a ello sumamos los efectos de la creciente violencia causada por la “guerra contra el narcotráfico”, los de la crisis económica mundial en 2008-09, y los de la crisis de la gripe aviar de 2008, se configura un cóctel negativo que explica el colapso del PAN como gobierno y como opción partidaria.

En 2010 hubo 18 procesos electorales otros tantos estados, todos los cuales se caracterizaron por la ruptura con los principios nodales que guiaron la lucha por la democracia electoral en las dos décadas anteriores: equidad en la competencia, autonomía de los órganos electorales y control de la intervención privada en el financiamiento de las campañas. Con mayor o menor cinismo, los gobernadores de los estados intervinieron en las campañas, invirtiendo grandes sumas de dinero público y poniendo las estructuras administrativas de sus gobiernos al servicio de sus candidatos, rompiendo así la equidad en la competencia y actualizando las prácticas del viejo régimen; los órganos electorales locales, copias mejores o peores del IFE, fueron virtualmente borrados del mapa político y convertidos en dóciles aparatos administrativos bajo el control de los gobernadores; los “poderes fácticos” entraron de lleno al financiamiento ilegal de las campañas a través de todos los partidos, especialmente el PRI y el PAN, ambos desesperados por ganar elecciones. La operación de los ejércitos electorales implicó un costo tal que el principio de los topes a gastos de campaña se redujo a una reliquia de un pasado remoto y utópico. Las masivas inversiones en política eran el reflejo de un cálculo estratégico: se jugaba en 2010 la construcción de una correlación de fuerzas que permitiría el regreso del PRI a la Presidencia, consolidando su hegemonía a nivel nacional. Y en efecto, el PRI triunfó en todas las elecciones para gobernador, con la excepción de tres estados: Puebla, Sinaloa y Oaxaca, en donde el PAN y el PRD fueron an alianza, la única condición bajo la cual podían competir contra el empoderado PRI.

---

<sup>14</sup> Sobre la derrota política de la izquierda, tanto social como partidaria, en 2006, ver Olvera, 2007.

La abierta reversión de los logros de la democracia electoral en México fue facilitada por la completa ausencia de perspectiva estratégica del PAN y el PRD y por su falta de principios y de proyectos políticos alternativos. Estos partidos permitieron que el PRI consolidara, desde el congreso, un modelo de federalismo que trasladó enormes recursos y poder real de decisión en varios campos de la política pública a los gobernadores, sin correlato alguno con la más mínima rendición de cuentas. Un poder central acotado por el gobierno dividido, coexistiendo con poderes locales sin límites efectivos, fue la exitosa fórmula priísta aplicada en esta década. El PRI reconstruyó de la periferia al centro su poder sin que el PAN y el PRD opusieran resistencia, pues el oportunismo negociador con el que se condujo el PAN en sus tratos con los gobernadores y líderes parlamentarios priístas condujo ultimadamente al colapso moral y organizativo del otrora partido democrático, convirtiéndolo en una mera formación facciosa, distribuidora de cargos y prebendas. El PRD hizo lo propio en el contexto de su autodestrucción organizativa y moral.

Si en el campo de la política profesional se vivió un retroceso cultural y moral fundamental, en el campo de la sociedad civil se experimentó gran confusión política y una sensible mengua de la visibilidad pública de sus principales organizaciones y movimientos. La transición llevó a la mayoría de la sociedad civil organizada a intentar cooperar con los nuevos gobiernos democráticos, sin encontrar nunca mecanismos eficientes e incluyentes con capacidad de influencia política efectiva. Si bien se amplió el campo de la política y del debate público, lo cierto es que el poder de influencia de una sociedad civil heterogénea y plural, con escasa densidad organizativa y social, fue muy pequeño<sup>15</sup>.

Numerosos movimientos sociales, algunos de oposición radical, emergieron en los últimos diez años, pero los más importantes sufrieron importantes derrotas y han disminuido su presencia pública, sea por el desgaste interno o por la represión estatal, como el zapatista o el de Atenco (Olvera, 2007). Por otra parte, han surgido múltiples movimientos, dispersos por todo el país, en el campo de la

---

<sup>15</sup> Ver Álvarez (coord.), 2002; Olvera (coord.), 2003, y Olvera, 2012b

conflictividad por motivos ecológicos, los que ha dado lugar a movilizaciones importantes, a la emergencia de nuevas ONG'S ecologistas y a la activación de ciertos pueblos para resistir las explotaciones mineras y otros tipos de proyectos de infraestructura. Se registra un apoyo de sectores amplios de la opinión pública a este tipo de causas. De hecho, se trata de una movilización nacional que no ha logrado articular un proyecto político más allá de lo estrictamente defensivo. Han emergido también en varias partes del país movimientos que defienden los espacios públicos de diversas maneras, desde la defensa del patrimonio histórico de las ciudades y los pueblos hasta movimientos de ciclistas en las grandes ciudades del país, movimientos de artistas que reclaman espacios de expresión, así como múltiples movimientos juveniles, reclamando bienes culturales, acceso a la educación pública -sobre todo la educación superior-, y otros que han tendido a tener una intervención más radical en lo público.

Visto el panorama en su conjunto, podemos decir que la sociedad civil mexicana vive un momento de debilidad, de dispersión y de falta de unidad política que ha permitido el éxito temporal del proyecto de restauración autoritaria que estamos viviendo actualmente.

### **Transición limitada, crisis del Estado, crisis de gobernabilidad.**

En síntesis, la restauración frágil, en perspectiva de largo plazo, es el resultado de la imposibilidad de articular la transición con la democratización.

1.- Se mantuvo un orden constitucional que preservó los fundamentos de un federalismo inviable, a la vez centralizador y fragmentador (centralización fiscal, descentralización del gasto sin rendición de cuentas); de una división de poderes inoperante, que le da un carácter diletante al legislativo y mantiene al judicial en dependencia del poder político (sobre todo en los estados) y a merced de una procuración de justicia fallida; de tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) estructuralmente corruptos e ineficaces debido a la falta de servicio profesional de carrera, la partidización del servicio público y la falta casi absoluta de sistemas operativos de rendición de cuentas.

2.- La transición no afectó el poder de los poderes fácticos, sean los monopolios privados (TELEVISA, TELMEX, etc.) o los públicos (SNTE, STPRM, etc.), ni los pactos entre políticos y empresarios locales, ni a los sindicatos mafiosos, ni a los poderes caciquiles regionales. Para colmo, se consolidó un nuevo poder fáctico, el del crimen organizado. La estructura del poder real en la sociedad no fue tocada.

3.- Se creó un sistema electoral enfermo, pues emergió un sistema de partidos cerrado, un club que no rinde cuentas a la sociedad, que monopoliza la designación de candidatos a puestos de elección popular y que se ha separado crecientemente de la sociedad, tornando a los partidos en maquinarias autorreferentes. Las elecciones, altamente reguladas, son sin embargo un ejercicio de ficción colectiva, pues la centralidad de los medios de comunicación y las necesidades del trabajo clientelar territorial han elevado el costo de las campañas y colocado a los políticos a merced de los poderes fácticos.

4.- Todo lo anterior ha llevado a una pérdida de confianza de la población en la clase política, tanto la que ocupa el Estado como la partidaria, y a una crisis latente de representación política y una crisis real de legitimidad de los gobernantes.

5.- La fragmentación del poder del Estado, dado el debilitamiento del poder presidencial, el fortalecimiento del poder de los gobernadores y el empoderamiento relativo del poder legislativo federal, todo en el contexto de gobiernos divididos, crea una crisis de gobernabilidad dado el carácter presidencialista del régimen político. En otras palabras, el ejecutivo depende de alianzas variopintas para avanzar débiles proyectos de reforma. Se vive una parálisis del Estado y el debilitamiento de su autoridad.

6.- Los partidos políticos no tienen plataformas programáticas que reconozcan, diagnostiquen y menos propongan medidas para superar estos problemas de fondo del Estado mexicano. Los partidos parecen operar a espaldas de la realidad, interesados casi exclusivamente en las disputas de poder de corto plazo. Esta

limitación se expresa también como una crisis de liderazgo, pues los dirigentes formales y fácticos no tienen la altura política que exigen los retos del presente.

### ***Las elecciones de 2012***

Los datos coyunturales que explican la victoria de Enrique Peña Nieto en las elecciones de 2012 empiezan por la peculiaridad de su candidatura presidencial. Se trató del primer candidato en ser construido y desarrollado de manera sistemática como producto político mediático en la joven historia de la democracia mexicana. Su campaña inició seis años atrás, cuando ciertos ejecutivos de la televisión y algunos tecnócratas visionarios descubrieron en el joven gobernador del Estado de México cualidades apropiadas para la competencia electoral en el siglo XXI: juventud, presencia física, la apariencia de pertenecer a una nueva generación de políticos y los recursos y visibilidad que le proporcionaban el ser gobernador del estado más poblado y con mayor presupuesto del país. A partir de ese momento, el producto Peña Nieto fue lenta y cuidadosamente construido, no solo en el campo mediático (a través de una presencia casi constante en la televisión), sino también por medio de alianzas con los nuevos gobernadores priístas en todo el país, cuyas campañas Peña contribuyó generosamente a financiar (así como también las de numerosos diputados federales y locales y hasta alcaldes de algunas ciudades grandes).

Peña Nieto desarrolló así una red política propia basada en su gran capacidad financiera y en la eficaz operación política de su equipo de ingenieros electorales, los cuales adquirieron sofisticadas metodologías de análisis electoral, crearon una red de empresas proveedoras de publicidad electoral a bajo costo, establecieron relaciones con empresas encuestadoras que trabajaban en todos los estados y contrataron a jóvenes tecnócratas innovadores en materia financiera y tecnológica, quienes desarrollaron una red paralela de operación electoral que se sumó a la tradicional red territorial priista, por cierto perfectamente aceptada por abundantísimos recursos provenientes de los erarios de los estados gobernados por el PRI.

El proyecto de Peña Nieto, que adquirió sus contornos más ambiciosos luego de la arrasadora victoria del PRI en las elecciones federales intermedias del 2009, consistió en evitar a toda costa el éxito de los intentos de reforma del presidente Calderón en materia fiscal, petrolera y laboral, mientras se ampliaban los espacios de acción de los demás gobernadores priistas, quienes fueron atraídos a un proyecto de reorganización del PRI centrado en su persona. De 2009 en adelante se empezaron a construir los mecanismos financieros que permitirían contar con una gigantesca suma para la campaña presidencial, se anuló a los posibles candidatos alternos dentro del propio PRI y se maniató al débil gobierno federal panista a través del bloqueo parlamentario de todas sus iniciativas importantes.

Para fines de 2011 estaba claro que el triunfo de Peña Nieto en las elecciones presidenciales era casi seguro, dado el desgaste e ineficacia del gobierno panista, la debilidad de su candidata presidencial Josefina Vázquez Mota y la posible división de las fuerzas de izquierda ante dos candidaturas viables: el Jefe de Gobierno de la ciudad de México, Marcelo Ebrard, quien gozaba de una imagen de izquierda moderna, y Andrés Manuel López Obrador. El triunfo de López Obrador en peculiares elecciones primarias en el otoño de 2011, mediante encuesta popular, fortaleció la posibilidades de Peña Nieto, dado el desgaste político del líder perredista y su falta de credibilidad entre el electorado de clase media. Bajo estas circunstancias, parecía que bastaba una campaña normal para garantizar el triunfo priista.

Sin embargo, el grupo de Peña Nieto decidió apostar por una victoria arrasadora que le garantizara al PRI la mayoría absoluta en la cámaras de senadores y diputados, de tal forma que el nuevo presidente pudiese realizar todas las reformas que considerara pertinentes sin verse sometido a negociaciones costosas. Esto le daría tiempo para actuar con rapidez al principio de su gobierno, de tal forma que los efectos de los cambios que se impulsarían pudiesen percibirse dentro de su periodo presidencial. Se trataba básicamente de completar las reformas del ciclo neoliberal que fueron detenidas por el propio PRI a lo largo de los dos gobiernos panistas (reforma laboral, apertura de PEMEX a la inversión

privada, reforma fiscal) y algunas reformas políticas sin duda necesarias que, sin poner en riesgo la hegemonía priista, permitieran modernizar algunos aspectos del Estado mexicano (reforma del federalismo, reforma penal, reflatamiento de las agencias reguladoras, y tal vez otra reforma electoral parcial).

Es por ello que en 2012 el PRI desarrolló una impresionante campaña electoral durante la cual se realizó un gasto desorbitante y absurdo. En efecto, se llevó a cabo la tradicional parafernalia de los gigantescos mítines, el regalo masivo de todo tipo de productos y el clientelismo tradicional basado en programas sociales de gobiernos estatales, pero además se levantó una estructura paralela de operadores electorales cuyo trabajo fue distribuir tarjetas bancarias prepagadas a miles de ciudadanos<sup>16</sup>.

Por si esto fuera poco, denuncias periodísticas demostraron que la campaña de Peña Nieto contó con un financiamiento masivo y un apoyo logístico integral de parte de los gobiernos estatales priistas. Los aparatos completos de gobierno se tornaron en operadores electorales con territorios y metas de votación claramente asignadas. Secretarios, subsecretarios, directores generales y jefes de departamento de todas las secretarías de los gobiernos estatales priistas fueron responsabilizados del éxito de la votación por zonas, distritos, municipios y hasta secciones electorales. Lo mismo pasó con los gobiernos municipales. En Veracruz, por ejemplo, el gobierno casi dejó de funcionar como tal dos meses antes de la elección, pues los funcionarios andaban operando políticamente. La inversión realizada por esta vía es incuantificable, pero lo seguro es que, en su conjunto, asciende a varios cientos de millones de pesos en cada Estado. La legislación vigente carece de prescripciones para vigilar este tipo de gastos, cuya absoluta impunidad sólo es explicable por la más completa ausencia de

---

<sup>16</sup> Ver Aziz Nassif, 2013 para una valoración exhaustiva de las condiciones de las campañas electorales en 2012.

mecanismos de rendición de cuentas y por la complicidad de los congresos estatales y sus respectivos órganos de auditoría<sup>17</sup>.

La compra masiva de espacios en la prensa local de casi todo el país y el exceso, rayano en lo absurdo, de espectaculares, bardas pintadas, carteles y todo tipo de materiales de publicidad tuvo un costo mayúsculo e inmoral que el Instituto Federal Electoral fue incapaz de monitorear y controlar y que la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales fue incapaz de sancionar. El IFE demostró ser una institución notablemente dotada para organizar el proceso electoral, pero pobremente organizada para monitorear los gastos reales de campaña y la cobertura en medios de comunicación estatales y locales. La FEPADE se confirmó como una institución casi simbólica y absolutamente inoperante, al igual que las procuradurías de justicia federal y estatales.

El PRI y su candidato sacaron ventaja abusiva y sistemática de estas debilidades institucionales y legales del campo electoral. Es por ello que su triunfo, para una parte de la población, fue considerado ilegítimo. Con sus propios ojos millones de ciudadanos observaron claramente el reparto masivo de toda clase de regalos a la población, la compra de votos (nueva y vieja), la saturación propagandística, el despliegue faraónico de los mítines de campaña, los operativos presidenciales que se otorgaron al candidato en su campaña y la forma autoritaria en que los empleados públicos, estatales y municipales, fueron obligados a trabajar como operadores electorales en casi todo el país.

Es por ello que el triunfo de Peña Nieto constituyó una fase inicial de restauración del viejo régimen, en la forma y en el fondo. En la forma se borraron las fronteras entre el partido y el gobierno, como antaño. Los gobiernos estatales actuaron, cínica y abiertamente, como operadores electorales en la mejor tradición priista histórica. En el fondo, se experimentó una violación a los derechos democráticos de la ciudadanía de manera sistemática y generalizada a través de mecanismos

---

<sup>17</sup> Para una explicación de las condiciones que han propiciado el empoderamiento de los gobernadores, ver Olvera, 2012. Sobre el caso de Veracruz, como ejemplo, ver Olvera, Zavaleta y Andrade (coords.), 2012, Vol. 3.

clientelares y de compra y coacción del voto centralmente diseñados a través de una ingeniería electoral exhaustiva, en cuyo desarrollo se invirtieron gigantescas sumas de dinero público y/o fondos privados de origen desconocido<sup>18</sup>.

La victoria de Peña Nieto se logró por medio de la violación flagrante de los principios político-morales que nutrieron la transición: equidad en la competencia, no intervención del gobierno en el proceso electoral; prohibición del financiamiento privado; libertad del voto. La legalidad electoral establecida en el código electoral de 2008 fue formalmente respetada, pero sustantivamente violada. El código vigente fue redactado de forma tal que las violaciones a sus reglas no implicaran la descalificación legal de los resultados. Así como en las elecciones del 2000 quedó en claro que los “Amigos de Fox” y el sindicato petrolero habían financiado ilegalmente las campañas de Fox (PAN) y de Labastida (PRI), respectivamente, sin que esto tuviera ninguna consecuencia en los resultados, en esta ocasión el PRI y su candidato se permitieron el lujo de financiar su campaña por vías poco claras sabiendo que lo peor que podían esperar, bajo las leyes vigentes, era una multa pagable a largo plazo y en facilidades (y con dinero público).

Para colmo, en el proceso electoral de 2012 el PRI no tuvo contraparte moral desde el otro poder real del Estado. El gobierno federal y el Partido Acción Nacional incurrieron también en múltiples ataques a la democracia. La estructura burocrática dedicada a administrar los subsidios a la pobreza se volcó por completo a la operación electoral. Otras áreas del gobierno federal intentaron algo similar, con mucha menos eficacia y experiencia que el PRI. La falta de unidad de mando y de compromiso real del presidente con su candidata Josefina Vázquez Mota condicionaron el bajo impacto de la operación electoral del gobierno federal. Ahí donde hubo adecuada cadena de mando y dinero suficiente el PAN tuvo buenos resultados, como en los estados de Veracruz, Nuevo León y Tamaulipas, donde Vázquez Mota ganó la mayoría de votos. Tristemente, este hecho indica que la compra y coacción del voto siguen funcionando para los partidos que tengan los recursos para hacerlo.

---

<sup>18</sup> Ver Jusidman, 2013.

Los partidos oportunistas, el Partido Verde y el Partido Nueva Alianza, consumaron una operación de confusión y distracción de los votantes flotantes aprovechando la escasa cultura política de algunos sectores de la ciudadanía, lo cual les permitió mantener el registro legal y tener diputados suficientes como para negociar con el PRI votos estratégicos en la Cámara de Diputados.

La izquierda organizada no estuvo a la altura del reto. La Alianza del PRD, PT y Convergencia, partidos normalmente aliados tanto en elecciones federales como la mayoría de las locales, careció de líneas claras de comando, de recursos materiales, financieros y humanos suficientes y de verdadera cooperación entre las partes. Partidos desinstitucionalizados y divididos, escasez de recursos, magra operación electoral de terreno, malos candidatos a diputados y senadores, fueron los factores de la debilidad de la izquierda. El movimiento de López Obrador, *Morena*, no logró cubrir todas las casillas ni tornarse en un factor de disuasión de la compra de votos. Fue la sorpresiva aparición del movimiento #YoSoy132 lo que revivió su candidatura y planteó un reto temporal a la aplanadora priísta.

En efecto, una visita del candidato Peña Nieto a la Universidad Iberoamericana, escuela superior jesuita de la Ciudad de México, terminó en una protesta estudiantil por la invasión de personas “acarreadas” a la institución, y por la respuesta final de Peña Nieto a las preguntas del público, en la que legitimó y avaló la brutal represión del movimiento popular de Atenco en 2006. La protesta rápida y sorpresivamente se extendió a otras universidades, públicas y privadas, de todo el país, con especial fuerza en la Cd. de México y Guadalajara.

El #YoSoy132 fue un movimiento realmente novedoso, histórico a pesar de su brevedad, pues ha sido el primer movimiento juvenil universitario verdaderamente nacional. No se limitó a la capital de la república, sino que se organizó en mayor o menor escala en por lo menos cincuenta ciudades de México, con agendas distintas en cada caso, aun compartiendo el piso común de la protesta en contra el autoritarismo político nacional. Esta protesta se canalizó contra el candidato del PRI, a quien se vió como un producto consumado del PRI histórico, pero también contra la opresión que sufren los mexicanos por parte de los medios de

comunicación privados<sup>19</sup>. La crítica del movimiento a la oligopolización de la televisión, en la que sólo dos cadenas nacionales acaparan el 92% del mercado, y a la pobreza informativa y analítica de los demás medios, fue una contribución extraordinaria a la agenda de una democratización del espacio público.

El efecto político del movimiento fue la activación de un amplio sector de la juventud universitaria, que encontró en López Obrador la única alternativa viable frente al PRI restaurador y el PAN heredero de un gobierno desastroso. Si bien es imposible cuantificar el impacto electoral del movimiento, lo cierto es que Peña Nieto perdió valiosos puntos en la primavera de 2012 y López Obrador repuntó lo suficiente como para plantear un inesperado reto al PRI<sup>20</sup>.

Al final, los resultados arrojaron el 38.21% de los votos para Peña Nieto, 31.69% para López Obrador y 25.41% para Josefina Vázquez Mota. En 2006 López Obrador había obtenido el 35.3% de los votos, apenas 0.5% menos que el triunfador Felipe Calderón. Lo pequeño de la diferencia le había permitido desconocer los resultados y dirigir un movimiento de resistencia que duró varios meses y condujo a una profunda crisis política. En esta ocasión, la gran diferencia entre el primer y el segundo lugar dificultaba tal estrategia. Sin embargo, López Obrador también desconoció los resultados, pero sin contar con la fuerza ni la legitimidad de 2006, aunque en efecto el triunfo de Peña Nieto se había logrado recurriendo a múltiples abusos, como ya se analizó antes. Esta ocasión la protesta no logró poner en duda los resultados ni generó una crisis política. Además, los partidos de la coalición de López Obrador no estaban dispuestos a comprometer sus escasos recursos y cuestionable legitimidad en una aventura con poco futuro.

---

<sup>19</sup> Para un análisis a fondo de este movimiento, ver Alonso, 2013.

<sup>20</sup> El #YoSoy132, el movimiento social con un mayor potencial democratizador en los últimos años, experimentó un rápido desgaste político, especialmente de su militancia no profesional, es decir, de los jóvenes que se incorporaron al movimiento como su primera experiencia política. No es fácil soportar la prolongación indefinida de interminables asambleas y la falta de acuerdos concretos y viables en el marco de una gran heterogeneidad política interna. Lógicamente, en un plazo breve tomaron la hegemonía jóvenes de la izquierda radical, cuya escuela ha sido la solidaridad con movimientos sociales como el de Atenco y el zapatismo, o que se formaron en diversos movimientos radicales de izquierda en Oaxaca o en la ciudad de México. Por tener mayor trayectoria política, tiempo y vocación, estos jóvenes ocuparon muchas de las asambleas del #YoSoy132, el cual perdió poco a poco su frescura y amplitud. Sin embargo, mantiene en su diversidad y heterogeneidad una agenda democrática fundamental para México.

El arrastre de López Obrador le permitió a su coalición obtener el 26.9% de la votación para diputados, un incremento extraordinario respecto del 18.1% de las elecciones intermedias de 2009. De manera que la izquierda logró mantenerse como referente político nacional a pesar del desgaste político de su candidato, de las divisiones y fragmentación interna y su incapacidad para conectarse con la sociedad civil. A la inversa, el PAN vio caer su votación y experimenta su mayor crisis política desde la transición.

### ***El inicio del nuevo gobierno y la estrategia pactista.***

Tanto cálculo político y tanto dinero invertido resultaron, finalmente, en un triunfo relativamente pírrico para el PRI, pues no alcanzó la mayoría parlamentaria, lo cual obligó a Peña Nieto a cambiar radicalmente su estrategia. Dado que sus promesas de campaña, centradas en grandes reformas económicas, exigían cambios constitucionales y la elaboración de una compleja legislación secundaria, el riesgo de veto por el PAN y/o por el PRD se actualizó y hacía temer el regreso a la situación de parálisis política que el propio Peña había propiciado en los últimos años al torpedear todas las iniciativas de Calderón.

Peña Nieto apostó en el proceso electoral a construir a toda costa una mayoría parlamentaria propia que le asegurara la aprobación en las cámaras de reformas en leyes y políticas públicas sin negociación con los otros partidos, así como eventuales reformas constitucionales solamente con el apoyo del PAN. Disminuir a la izquierda fue el propósito principal de su megacampaña, y su efecto esperado era la reconstrucción del poder presidencial. El diagnóstico del equipo de Peña era que sólo desde un ejecutivo empoderado era posible realizar los cambios necesarios que recuperaran la capacidad de gobernar del Estado mexicano, disminuida a niveles históricos en el período de Calderón por la fragmentación del poder, la crisis de la seguridad pública y la ineficacia del gobierno federal.

Ante el fracaso de esa estrategia gracias al #YoSoy132, se planteó la necesidad de imaginar otro método de construcción de la gobernabilidad parlamentaria. La decisión de López Obrador de construir su propio partido (*Morena*), totalmente al

margen de su vieja coalición, dejó suelto al PRD, y el expresidente Calderón fracasó en su intento de controlar al PAN al término de su gobierno. Estos fueron factores favorables a la negociación de élites, terreno predilecto del nuevo grupo gobernante. Así, durante dos meses se tejió la negociación de un pacto con esos partidos, en el que el eje central fue la agenda de reformas de Peña Nieto, pero incluyendo demandas centrales del PRD y el PAN. La agenda política resultante fue una especie de síntesis de un programa de gobierno. Se trataba de la construcción de un presidencialismo de coalición, que aseguraría la aprobación de un amplio paquete de reformas legales, institucionales y de políticas públicas. La lista tenía casi 100 acuerdos, de importancia diversa, pero sin duda ambiciosos, incluyendo las reformas faltantes del ciclo neoliberal (fiscal, energética, regulatoria), pero también una amplia gama de reformas del Estado necesarias para la consolidación de una democracia operativa (nuevo órgano anticorrupción, nueva reforma electoral, finalización de la reforma penal, empoderamiento del órgano garante de la transparencia, etc.)<sup>21</sup>.

Así, el “Pacto por México”, se convirtió en una ambiciosa estrategia para dotar al gobierno entrante de legitimidad política y proporcionarle un piso de gobernabilidad. El objetivo fue crear una amplia base de apoyo parlamentaria para darle viabilidad política a la agenda de reformas y políticas públicas del nuevo gobierno, y al mismo tiempo asegurar, al menos en parte, el reconocimiento que la izquierda le había negado a Peña su triunfo electoral.

El pacto tiene un formato elitista, pues dejó de lado al congreso, a los gobernadores y a todos los actores de la sociedad civil. Se asumió que los líderes formales de los partidos tenían legitimidad y capacidad efectiva de decisión sobre sus bancadas parlamentarias. En la práctica, la baja institucionalidad de los partidos existentes implica que sus líderes no pueden decidir nada sin previos y tortuosos procesos de consulta y negociación internos. Esta había sido desde

---

<sup>21</sup> Una lista completa de la agenda y los acuerdos del Pacto Por México puede consultarse en [www.pactopormexico.org](http://www.pactopormexico.org)

años atrás una de las razones de la parálisis política del país, y en esta ocasión habría de conducir a un patente retraso de la implementación del pacto en 2013.

Debido a lo ambicioso del proyecto de reformas en los campos educativo, hacendario, de política económica, y de política de seguridad contenidos en el “Pacto por México”, hubo quienes lo compararon con el “Pacto de la Moncloa” (1977), el momento fundacional de la transición española. Pero el “Pacto por México” no cuenta con la participación de los actores de la sociedad civil, ni con el consenso de los partidos como instituciones. Demasiado poco para un hipotético pacto fundacional.

Los acuerdos, sean mayores o menores por su importancia política, no se pueden alcanzar en un ambiente de desconfianza mutua entre los actores políticos, y mucho menos investirlos de alguna legitimidad cuando hay una exclusión deliberada de los actores sociales. Un pacto a espaldas de la ciudadanía no puede considerarse de ninguna manera fundacional, sino más bien la reiteración de un principio esencial del nuevo grupo gobernante: la política se hace en las alturas, se negocia en privado y se administra su ejecución de acuerdo a las circunstancias políticas del momento. Los ciudadanos sólo pueden cumplir el papel de espectadores.

Tratándose de un proceso en marcha, es difícil y prematuro, a la hora de escribir estas líneas, hacer un balance de su verdadero potencial de legitimación y de gobernabilidad. Peña Nieto convirtió el Pacto Por México en la marca de su gobierno y lo vendió internacionalmente como el principio de la transformación estructural de México. Pero lo cierto es que hasta la primera mitad de 2013, el Pacto ha resultado apenas en algunas reformas constitucionales que permitirían, si se acompañan de la legislación secundaria adecuada, avanzar en el camino de la reforma de la educación, en la regulación profesional de las telecomunicaciones y en una consolidación del IFAI, el cual adquirirá autonomía constitucional. Se impulsa una reforma energética y una reforma fiscal. El problema es que ninguna

de las reformas termina de completarse, y por el contrario se han multiplicado y encimado los conflictos derivados del intento de implementar cada una de ellas. La resistencia de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) a la llamada “Reforma Educativa”, que se ha traducido en vastas y prolongadas movilizaciones de protesta en la Ciudad de México es el ejemplo más visible de que el costo político de las reformas va a ser pagado a muy corto plazo por el gobierno.

El entorno político y económico global tampoco es favorable al gobierno. La crisis económica internacional no se resolverá a corto plazo, y los conflictos en varias partes del mundo no crean el mejor ambiente para las inversiones. La fragilidad del pacto puede implicar su ruptura si las condiciones nacionales e internacionales se vuelven contra sus creadores, lo cual traería graves repercusiones políticas para la legitimidad del gobierno.

## **Conclusiones.**

El triunfo del PRI en las elecciones presidenciales de 2012 ha abierto una nueva etapa en el prolongado interregno iniciado en el año 2000 con la alternancia. Esta etapa, en sus tendencias actuales, no apunta a la democratización, sino a una probable reconstrucción del viejo régimen en una modalidad neoliberal, que ha estado en ciernes desde el inicio del proceso.

El primer elemento a tomar en consideración es la forma que adoptó el triunfo del PRI. El partido recurrió a un arsenal de trampas digno de los mejores tiempos del partido autoritario. La renovada fusión entre los gobiernos estatales y el partido en todos los estados gobernados por el PRI (aunque también en los estados gobernados por los otros partidos) apunta a la reconstrucción de la relación de

dependencia del partido respecto del ejecutivo que caracterizó al régimen autoritario clásico. La tendencia se refuerza si consideramos otros elementos en operación en el sistema político, especialmente en los estados de la república: el control por los gobernadores de los poderes legislativo y judicial, así como sobre las instituciones formalmente autónomas garantes de derechos (Olvera, 2010). A nivel federal no se ha vivido esta reconstrucción plena (o sobrevivencia) del viejo modelo presidencialista, pero el riesgo existe a pesar de las reformas legales en ciernes.

Los cambios constitucionales y en leyes secundarias que se están promoviendo en este año en el marco del Pacto por México no han tocado (ni está en la agenda) el núcleo duro del autoritarismo: no se proponen mecanismos eficaces de rendición de cuentas (el organismo anticorrupción es una vaga promesa); no hay planes para crear una procuración de justicia autónoma y profesional (sobre esto ni proyecto hay); se habla de, pero hay un vacío de proyectos realistas para crear fuerzas policiales profesionales; lo mismo en materia de proyectos viables de profesionalización del servicio público (con posible excepción de la educación); no hay proyectos para la reforma radical de los gobiernos municipales, que son el eslabón más débil del Estado mexicano; tampoco para controlar el poder discrecional de los gobernadores; no se cuenta con proyectos realistas de impulso a la democracia participativa, y no se han materializado en leyes secundarias operativas y viables las candidaturas independientes y las formas de democracia directa (plebiscito y referéndum).

El interés casi único del nuevo gobierno federal es pasar las reformas necesarias para concluir el ciclo neoliberal, en la esperanza de atraer inversión extranjera, sobre todo en el área de la energía, así como aquéllas que se requieran para el control, desde el gobierno, sobre los poderes fácticos más poderosos y que retan la soberanía del Estado: sindicatos corporativos autonomizados (SNTE y STPRM) y empresas monopólicas. Aspira también, de manera precaria, a recuperar el control del territorio en vastas zonas del país que hoy están en manos del crimen

organizado (al menos parcialmente). Cualquier otra transformación está fuera de la agenda.

Si el gobierno está sólo interesado en modernizar la anémica economía del país, y en controlar a los poderes que son capaces de imponerle vetos y condiciones, cabe preguntarse si hay otros actores políticos y sociales que sean capaces de impulsar una verdadera agenda democrática. Los principales partidos de oposición lucen frágiles, fragmentados, divididos y carentes de perspectivas programáticas alternativas. En la sociedad civil se observa debilidad, fragmentación organizacional y ausencia de liderazgo. Las perspectivas de la democratización son magras en el corto y mediano plazo. Sólo una nueva fase de movilizaciones sociales articuladas puede cambiar esta dinámica.

### ***Bibliografía***

Alonso, Jorge, 2013: "Cómo escapar de la cárcel de lo electoral: el Movimiento #YoSoy132", en: *Desacatos* 42, Mayo-Agosto de 2013, México, CIESAS.

Alvarez, Lucía (coord.), 2002: *La Sociedad Civil ante la Transición Democrática*, México, Plaza y Valdés Editores.

Astorga, Luis, 2005: "El tráfico de drogas, la seguridad y la opción militar", en: Aziz, Alberto y Jorge Alonso (eds.): *Globalización, poderes y seguridad nacional*, México, CIESAS-Porrúa Editores.

Avritzer, Leonardo, 2002: *Democracy and the Public Sphere in Latin America*, Princeton, Princeton Paperbacks

Aziz Nassif, Alberto, 2013: "Paradojas electorales de 2012", en: *Desacatos* 42, Mayo-Agosto de 2013, México, CIESAS.

Cancino, César, 2002: “De la transición continua a la instauración democrática”, en: Alvarez, Lucía, op. Cit.

Castañeda, Jorge G. y Manuel Rodríguez W, 2009: *Y México por qué no?*, México, FCE, Ensayos.

Dagnino, Evelina, Olvera, Alberto J. y Panfichi, Aldo, 2006. “Para otra lectura de la disputa por la construcción democrática en América Latina”, en: Dagnino, Evelina, Olvera, Alberto J. y Panfichi, Aldo, eds., *La Disputa por la Construcción Democrática en América Latina*, México, FCE-CIESAS-UV.

Hernández Rodríguez, Rogelio, 2008. *El centro dividido. La nueva autonomía de los gobernadores*. México, El Colegio de México.

Isunza Vera, Ernesto, 2006. “El reto de la confluencia. Las interfaces socioestatales en el contexto de la transición política mexicana (dos casos para la reflexión)” en Dagnino, Evelina, Olvera, Alberto J. y Panfichi, Aldo, eds., op. cit.

O'Donnell, Guillermo (ed.), 2004: *Informe sobre la Democracia en América Latina*, Buenos Aires, PNUD.

Olvera, Alberto J., 1999: “Apuntes sobre la Esfera Pública como Concepto Sociológico”, en: *Metapolítica* 9, Volumen 3, Enero-Marzo, México, CEPACOM

Olvera, Alberto J., 2003: “Las tendencias generales de desarrollo de la sociedad civil en México”, en: Olvera, Alberto J. (coord.): *Sociedad Civil, esfera Pública y Democratización en América Latina: México*, México, FCE-Universidad Veracruzana.

\_\_\_\_\_ 2007. “Resistencia política y sociedad civil: El PRD, López Obrador y los límites programáticos y políticos de la izquierda mexicana.”, en: Vega, Gustavo (ed.), *México ante los retos del futuro*, México, COLMEX.

Olvera, Alberto J. (coord.), 2010: *La Democratización Frustrada. Limitaciones Institucionales y Colonización Política de las Instituciones garantes de Derechos y de participación Ciudadana en México*, México, CIESAS-Universidad Veracruzana.

Olvera, Alberto J., 2011: “¿Existe la democracia delegativa en México?. Notas sobre el régimen político, la transición a la democracia y la rendición de cuentas en México”, en: O'Donnell, Guillermo, Osvaldo Iazzetta y Hugo Quiroga (eds.): *Democracia Delegativa*, Buenos Aires, Prometeo.

Olvera, Alberto J., 2012a: “De cómo y por que la (precaria) democracia mexicana ha ignorado los derechos humanos”, en: Cheresky, Isidoro (comp.), *¿Qué democracia en América Latina?*, Buenos Aires, Prometeo-CLACSO.

Olvera, Alberto J., 2012b: "Poderes Fácticos y Sistema Político en México", en: Espinoza, Víctor y Alejandro Monsiváis (eds.), *El Deterioro de la Democracia: Consideraciones sobre el régimen político, lo público y la ciudadanía en México*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte.

Olvera, Alberto J., Alfredo Zavaleta y Víctor Andrade (eds.), 2012: *Veracruz en Crisis*, 4 volúmenes. Vol. 3: *Poderes públicos, elecciones y medios de comunicación*, Xalapa, COVECYT-Universidad Veracruzana.

Tilly, Charles, 2010: *Democracia*, Madrid, Akal.

Velázquez Rodríguez, Adrián, 2008: *La Reconfiguración de lo Público y su Consecuencia en lo Político*, Puebla, Universidad Iberoamericana.

Whitehead, Laurence, 2011: *Democratización, Teoría y Experiencia*, México FCE.

Wondelberg, José, 2012: "Los déficits de la transición democrática", en: Cossío, José Ramón y Enrique Florescano (coords.): *La perspectiva mexicana en el siglo XXI*, México, FCE-CONACULTA.