

El significado del "Pacto por México" en el gobierno de Enrique Peña Nieto.

Héctor Zamitiz Gamboa

hzamitiz@prodigy.net.mx, hz3150@gmail.com

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México

Área Temática IV. Instituciones políticas y conflicto interinstitucional

Relaciones Ejecutivo-Legislativo

“Trabajo preparado para su presentación en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP) Pontificia Universidad Católica del Perú, 22 al 24 de julio de 2015”.

El significado del "Pacto por México" en el gobierno de Enrique Peña Nieto.

Resumen

La ponencia tiene por objeto analizar el papel que jugó el "Pacto por México" durante los dos primeros años de la gestión gubernamental del presidente Enrique Peña Nieto (2013-2014) como instrumento de mediación, en el que participaron las dirigencias de los tres principales partidos políticos (PAN, PRI y PRD), mismo que modificó las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, durante el proceso legislativo por las coaliciones dominantes en el control de la agenda. El objetivo principal de la ponencia es explicar la dinámica de la negociación diez reformas constitucionales, las estrategias del gobierno y de los partidos políticos. Se presenta un análisis de los resultados de los acuerdos y compromisos establecidos en el marco de dicho Pacto, hasta que éste deja de funcionar frente al abandono de uno de los tres partidos firmantes, debido a la aprobación de una de las reformas más controvertidas como fue la energética.

Introducción

Desde antes de la alternancia en el poder Ejecutivo iniciada en el año 2000 con el arribo del partido Acción Nacional (PAN), muchos estudiosos y actores a la vez, ante el proceso electoral inédito que se avecinaba, señalaron que sería deseable un gran acuerdo o acuerdos para la gobernabilidad democrática, como condición para continuar dando certeza a las elecciones que se habían convertido en la clave del cambio político; toda vez que el modelo de negociación entre las élites gobernantes que ha predominado en México, ha sido poco propicio para alcanzar acuerdos fundamentales, pues éste se había guiado por patrones de comportamiento inadecuados en un nuevo contexto de pluralidad democrática.

Con la llegada de la alternancia en la Presidencia de la República en el 2000, no sólo la mayoría de las fuerzas políticas demostró que la negociación con el poder, la concebían a partir de una noción de enfrentamiento, de bloqueo y oposición permanente a las propuestas de gobierno. El escenario más deseable de la transición política que culminaría con la alternancia resultó de otro modo: las reformas político-electorales que permitieron llegar a este estadio, parecieron obedecer más a necesidades coyunturales y a alianzas tácticas que a un claro diseño de una nueva institucionalidad democrática¹.

Acaso por estas y otras razones la reforma del Estado en sentido amplio no sólo no se acordó, sino que ni siquiera se discutió seriamente entre los principales partidos políticos y grupos de poder, sino que se ha realizado a los ritmos y contradicciones de dicha transición: gradual, parcial, con retrocesos; es decir, siguiendo una lógica derivada de la lucha político-electoral.

En el 2012 el PRI regresó a la Presidencia de la República con un inicio discutido y generando expectativas en un sentido ambivalente: jugaba a la restauración del viejo régimen con nuevo rostro o ensayaba la recuperación de la rectoría del Estado, a partir de acuerdos cupulares con desembocadura en la consolidación de la democracia.

Para no pocos analistas, a esta nueva alternancia la acechaban mil y un peligros: la inseguridad, los poderes fácticos, la falta de crecimiento económico, por ejemplo; pero

¹ Véase, Cordera Campos, Rolando y Adolfo Sánchez Rebolledo (Coords.) (2000), *Por un acuerdo en lo fundamental*, México, Instituto de Estudios para la transición democrática-Friedrich Ebert Stiftung-Miguel Ángel Porrúa, p. 10

sobre todo, perder de vista que el régimen presidencialista se encontraba agotado y que era un riesgo pretender tan sólo aplicar nuevas formas a viejos problemas, como es el de la corrupción .

Ha jugado en el destino de este episodio no sólo la capacidad, sino también la velocidad para transformar el régimen en sus dos primeros años de gobierno, la entereza del presidente de la República Enrique Peña Nieto (EPN) para verse y reconocerse disminuido en aceptación y popularidad, pero con la posibilidad de fortalecerse en el ejercicio de gobierno.²

Nos proponemos en esta ponencia interpretar una de estas etapas es la que inauguró el nuevo gobierno y la estrategia de negociación que acordó con su partido y con la oposición, con el fin de conducir la gobernabilidad, estableciendo una agenda plural, denominada "Pacto por México"³. Pretendemos responder a la pregunta: ¿cuál es el significado del "Pacto por México" en el gobierno de Enrique Peña Nieto? Es decir, ¿en qué consiste su importancia, trascendencia e implicaciones en el proceso político e institucional del país?

Nuestra investigación se enmarca en la perspectiva teórica del presidencialismo y la democracia en América Latina. En este sentido, nuestro proyecto de investigación inició con la pregunta: ¿es acaso cierto que el presidencialismo hace más difícil el manejo del conflicto político por parte de los gobiernos democráticos? En este debate, autores como Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart (2002) afirman que el presidencialismo en general ha contribuido en forma significativa a los problemas de la gobernabilidad y la estabilidad democráticas, afirmación acerca de lo deseable del presidencialismo, tema que ha estado en el centro de la primera generación de estudios comparativos que comenzaron por el que hizo el estudioso español Juan Linz a este tipo de régimen⁴.

El caso de México cobra relevancia teórica para la política comparada, pues sigue siendo tema de interés en el contexto latinoamericano, en la medida que en el ejercicio de gobierno del Presidente Enrique Peña Nieto, las reformas efectuadas a los estatutos del PRI en la XXI Asamblea Nacional en el mes de marzo de 2013⁵ y la firma del "Pacto por México"

² Consúltase, Jesús Silva-Herzog Márquez, "Retórica y consenso", en *Voz y Voto, Política y Elecciones*, Núm. 239, p. 10

³ Aunque el objetivo del presidente Enrique Peña Nieto fue que el "Pacto por México" se firmara antes de su toma de posesión, lo cual no sucedió por las diferencias internas en el PRD, el Pacto fue hecho público el 2 de diciembre en una ceremonia celebrada en el Castillo de Chapultepec, encabezada por el Presidente Enrique Peña Nieto, acompañado de los presidentes de los partidos pactantes: María Cristina Díaz (PRI), Gustavo Madero (PAN) y Jesús Zambrano (PRD) y por los demás integrantes del grupo negociador.

De igual forma, estuvieron presentes el Presidente de la Cámara de Diputados, Jesús Murillo Karam, el Presidente de la Cámara de Senadores y Coordinador de los senadores del PAN, Ernesto Cordero, así como el Coordinador de los diputados del PAN, Luis Alberto Villarreal, los Coordinadores Parlamentarios del PRI, Manlio Fabio Beltrones y Emilio Gamboa, los Coordinadores Parlamentarios del PRD Silvano Aureoles y Miguel Barbosa, y en calidad de observadores, los Coordinadores Parlamentarios del PVEM, Arturo Escobar y Jorge Emilio González. Junto con ellos, también atestiguaron la firma del Pacto por México los 31 gobernadores, así como los 3 gobernadores electos y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal electo.

⁴ Consúltase, Linz, J. Juan y Arturo Valenzuela (Comps.) (1994), *La crisis del presidencialismo. 1. Perspectivas Comparativas*, Madrid, Alianza Universidad, pp. 25-143.

⁵ Enrique Peña Nieto encabezó la XXI Asamblea Nacional del PRI el 4 de marzo de 2013, en el 84 aniversario de la fundación del partido, en la que fueron avalados los nuevos estatutos que contemplan que sea él quien encabece la Comisión Política Permanente. Según la reforma, éste será el máximo órgano de decisión del partido y estará integrado por 54 priistas, incluidos gobernadores, líderes parlamentarios en el Senado y la Cámara de Diputados y dirigentes de los distintos sectores. En la nueva redacción de los estatutos se establece que la Comisión Política Permanente será la que establezca el diálogo con los otros partidos políticos para favorecer la gobernabilidad, además de que hará recomendaciones sobre los temas prioritarios

son elementos fundamentales para repensar las interrelaciones entre los poderes constitucionales y los poderes partidarios del presidente⁶.

En este sentido, nuestra investigación aborda en cierta manera el estudio del presidencialismo que coexiste con las formas pluralistas frente a las formas mayoritarias y plebiscitarias. En esta tarea se requiere analizar las prácticas de compromiso y las experiencias de coalición, las cuales afirma Jorge Lanzaro⁷, no son exclusivas del parlamentarismo, pues se producen también en los regímenes presidenciales, dando lugar a un “presidencialismo de coalición” En este contexto, ante el posible desequilibrio en la relación de poderes frente a la búsqueda de balance institucional, como producto de la reforma político-electoral aprobada en los cambios constitucionales del 13 de diciembre de 2013, se concibió una serie de modificaciones en el “diseño institucional”, que son resultado de un largo debate sobre una reforma institucional que se esperaba beneficiara, cuando menos dos aspectos cruciales para la gobernabilidad democrática en el país: el régimen de partidos y la estabilidad institucional entre los poderes de la Unión⁸.

en el Congreso de la Unión. Otros cambios en los documentos internos del PRI prevén la posibilidad de modificar el IVA y dar entrada a la iniciativa privada en el sector energético. Respecto a la postulación de candidatos, el tricolor eliminó el candado que impedía que alguien aspirara a ser nominado para una gubernatura, la Jefatura de Gobierno del DF o la Presidencia de la República si antes no había ocupado un puesto de elección popular a través de las siglas del PRI. Incluso abrió la puerta para que ex priistas puedan retornar al partido y ser postulados como candidatos, además de nominar a abanderados externos. El PRI también formalizó las encuestas como método de selección de candidatos

⁶ Mainwaring, Scott y Shugart, Mathew (Comps.) (2012), *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Barcelona, México, Paidós, p. 16.

⁷ Lanzaro, Jorge (Comp.) (2010), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, p. 15.

⁸ Conviene recordar que el sistema presidencial mexicano por décadas no se había renovado y existían señalamientos de que sus defectos institucionales se podrían exacerbar. En las elecciones de 2012 las condiciones de gobernabilidad del país corrían nuevamente el riesgo de estar muy comprometidas en una contienda en la que los partidos políticos se aprestaron a participar en ella, llamando a la unidad como estrategia electoral y no como objetivo de gobierno; es decir como instrumento para vencer al adversario pero no para compartir con él el poder. Ciertamente es que desde 1977 a la fecha cada modificación constitucional, cada reforma legal, cada presupuesto, cada comisión, había sido fruto del diálogo, la negociación y el acuerdo, es decir, en términos prácticos: producto de una coalición. No obstante, tales coaliciones han sido circunstanciales, es decir, efímeras, que se hacen y se deshacen, en buena medida, porque la obligación de negociar para acordar coaliciones formales a muchos no les parecía una estrategia confiable. Véase, Woldenberg, José (22 de septiembre de 2011), “Coaliciones”, Periódico *Reforma*, p. 12.

Ante la perspectiva de que la ciudadanía decidiera no otorgar la mayoría del congreso a un solo partido, algunos especialistas destacaron frente a esta situación tres grandes opciones: a) suprimir la representación proporcional e integrar al Congreso mediante elecciones mayoritarias, incluyendo la segunda vuelta; b) adoptar la llamada “cláusula de gobernabilidad”, o c) disponer de mecanismos que, sobre la base de un proyecto de gobierno compartido, permitan integrar una mayoría compuesta por miembros de diferentes partidos. Valadés, Diego (11 de septiembre de 2011), “¿Hacia dónde vamos?”, Suplemento Enfoque del periódico *Reforma*, p.2.

Desde que se desarrollaron los procesos electorales del 2010 y del 2011, el sentido de los cambios aprobados por el Senado en abril de 2011 se discutieron, pero más concretamente debían ser motivo de reflexión frente al proceso electoral de 2012 en el que la elección del candidato del PRI, Enrique Peña Nieto, puso en juego parte de dos alternativas de solución: la “cláusula de gobernabilidad” y la proporcionalidad (supresión de los diputados plurinominales) con un presidente dotado de instrumentos para destrabar parálisis o incluso, dotarlo de poderes de urgencia.

En este contexto, durante la última década observamos una opinión cada vez más amplia que se forjó tanto en la academia como en el periodismo y en la política, para introducir la figura de “gobierno de coalición”, no como producto de un acuerdo político, sino con pleno respaldo jurídico. Frente a esta situación, el 14 de

Se infiere que en cuanto a la creación y establecimiento en términos de una agenda estratégica de la presidencia de la República, al formular el “Pacto por México”, se debe tomar en cuenta que los liderazgos de la competencia pluripartidista y la movilización electoral ciudadana en las urnas influyeron de manera decisiva, como producto de las elecciones del 2012 en la distribución del poder, tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores, cuya composición fue la siguiente:

Cuadro 1. Composición política de la Cámara de Diputados 2012-2015, LXII Legislatura

Partido Político	Mayoría Relativa	Representación Proporcional	Total
PRI	157	50	207
PAN	52	62	114
PRD	57	44	101
PVEM	19	14	33
PT	8	11	19
MC	7	9	16
PNA	0	10	10
Total	300	200	500

Fuente: H. Cámara de Diputados, 28 de octubre de 2012.

septiembre del 2011 el senador Manlio Fabio Beltrones presentó una iniciativa apoyada por los coordinadores del PRD y del PAN, para hacer visible y plasmar en la Constitución la posibilidad de construir un gobierno de coalición. La idea se sustentó en el supuesto de que un presidente sin mayoría en el Congreso, pudiera optar entre gobernar en solitario o acogerse a la figura de gobierno de coalición legalmente establecida. (En este sentido, la propuesta dotaría al Ejecutivo de la capacidad de elección sobre los gobiernos de coalición hasta por tres años, ya fuera para fortalecer institucionalmente su mandato o para construir una mayoría gobernante). Esta propuesta, a la que también se le llamó “la tercera vía”, sustancialmente proponía lo siguiente: “el presidente minoritario se hará de un partido aliado con el cual formaría una mayoría gobernante. Para ello, estaría obligado a presentar ante el Congreso, la solicitud formal de constituirse en gobierno de coalición bajo tres premisas: la presentación de un ‘Plan de gobierno compartido’, por los miembros de la coalición; de una ‘Agenda legislativa común’ y de un ‘Gabinete acordado’, los cuales deberán ser ratificados por la mayoría del Congreso”. Ver, Casar, María Amparo (15 de septiembre de 2011) “Gobierno de coalición: la tercera vía”, periódico *Reforma*, p.9. Dicho gobierno de coalición sería negociado previamente a la construcción de una plataforma mayoritaria en el Congreso. Para esto, sería necesario acordar las políticas y la conformación del gabinete, los cuales requerirían un determinado número de votos necesarios para ser ratificados. El presidente podría, en todo momento, nombrar y remover a su gabinete, en caso de que la coalición dejara de funcionar, superando así cualquier contingencia de naturaleza política en caso de abandono de la coalición, o bien si obtuviera una mayoría legislativa de su partido después de una elección federal intermedia. En suma, la propuesta dotaba tanto al Ejecutivo como al Legislativo de una nueva capacidad de conducción y dispondría de herramientas que facilitarían e incentivarían el trabajo conjunto. Consúltase, (19 de septiembre de 2011), “Gobiernos de coalición, instrumento para resolver parálisis institucional: Beltrones”, *La Jornada*, p. 20. En este sentido, era crucial que los partidos y sus potenciales candidatos estuvieran conscientes de que no bastaría vencer el 1° de julio de 2012, pues de no modificarse el diseño institucional en el sentido antes propuesto, quien triunfara se enfrentaría inevitablemente al desafío de gobernar, frente al fantasma de la ingobernabilidad.

En el decreto de reforma político-electoral publicado por el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, en el artículo 89, fracción XVII, se establece que el presidente de la República (podrá) “en cualquier momento optar por un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión. El gobierno de coalición se regulará por el convenio y el programa respectivos, los cuales deberán ser aprobados por mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. El convenio establecerá las causas de la disolución del gobierno de coalición”. Cfr., *Gaceta Parlamentaria* (18 de febrero de 2014), LXII Legislatura, Año. XVII, Núm. 3964-VII, p. 12 (El paréntesis es nuestro).

Cuadro 2. Composición política de la Cámara de Senadores 2012-2015 LXII Legislatura

Partido Político	Mayoría Relativa	Representación Proporcional	Total
PRI	43	11	54
PAN	29	9	38
PRD	16	6	22
PVEM	5	2	7
PT	3	2	5
MC	-	1	1
PNA	-	1	1
Total	96	32	128

Fuente: H. Cámara de Senadores, 29 de noviembre de 2012.

Parte de dicho balance, tiene que ver con una moderación del poder presidencial, en función de ciertas tendencias cooperativas que modulan el patrón de competencia entre los partidos, pero también en la búsqueda de acuerdos, compromisos y coaliciones que se reflejan en el documento firmado, llamado “Pacto por México”⁹.

Como punto de partida, para el estudio de este proceso de gobierno, se requería, como se dijo anteriormente, identificar el tipo de presidencialismo que se había configurado a partir del estudio de las actuales facultades presidenciales, el grado de concentración de poderes constitucionales y metaconstitucionales, teniendo en cuenta como se ha señalado reiteradamente, los cambios en las relaciones entre el poder Ejecutivo y el poder Legislativo, no sólo en el Congreso federal, sino en los congresos locales. Lo anterior nos requirió conocer de cerca el proceso político-legislativo, por lo que se refiere a la evaluación del papel del Ejecutivo y del Congreso en la actividad legislativa, que es ejercida por ambos pero que responde a variables políticas relacionadas con el diseño institucional y con el sistema de partidos¹⁰.

El Pacto por México: la dinámica de la negociación de las reformas y las estrategias del gobierno y de los partidos políticos.

Hacia finales de noviembre de 2012, por separado, las dirigencias del PRI, PAN y PRD manifestaron su conformidad por llegar a un acuerdo político nacional, con la finalidad de aprobar las reformas estructurales pendientes y generar, al margen de sus diferencias políticas, una agenda común de trabajo. Días antes, los líderes habían iniciado con el equipo de transición del presidente electo una serie de reuniones para tal efecto.

Desde el anuncio el acuerdo sobre el “Pacto por México” tuvo sus rechazos y condicionamientos. Primero fue en las filas del PAN y luego en las filas del PRD, por eso

⁹ El Pacto por México tomó de base tres ejes rectores: Fortalecimiento del Estado Mexicano, La democratización de la economía y la política, así como la ampliación y aplicación eficaz de los derechos sociales, y La participación de los ciudadanos como actores fundamentales en el diseño, la ejecución y la evolución de las políticas públicas. Se integró en 5 acuerdos, enunciados en 95 compromisos: 1. Sociedad de Derechos y Libertades (Compromiso: 1-36); 2. Crecimiento Económico, Empleo y Competitividad (Compromiso: 37-73); 3. Seguridad y Justicia (Compromiso: 74-81); 4. Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción (Compromiso: 82-86) y 5. Gobernabilidad Democrática (Compromiso: 87-95).

¹⁰ García Montero, Mercedes (2009), *Presidentes y parlamentos: ¿quién controla la actividad legislativa en América Latina?*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, Colección Monografías, Núm. 269, p. XVI.

se creyó que había sido celebrado casi por unanimidad, pues el *Pacto por México* incluyó un buen número de acciones del titular del Ejecutivo señaladas en su programa de gobierno. Los dirigentes Gustavo Madero del PAN y Jesús Zambrano del PRD no lograron completamente consensuar el acuerdo al interior de sus respectivos partidos, por el contrario, enfrentaron resistencias a la hora de implementarlo en las Cámaras.¹¹ Recordemos que el proceso electoral dejó al primero en una suerte de debacle y, al segundo, con una fractura profunda, con la separación de Andrés Manuel López Obrador en su interés de obtener el registro de *Morena* (Movimiento de Regeneración Nacional) como partido político.

Comparado con un pacto exitoso como el de la *Moncloa* que en octubre de 1977, consolidó la transición española, el *Pacto por México* fue integrado por 95 acciones que comenzaron a implementarse desde el 2013.¹²

Los partidos políticos de oposición PAN y PRD firmaron el *Pacto por México* en un momento en el que se encontraban divididos o fracturados, debido entre otros factores por los resultados derivados del proceso electoral federal del 2012. Desde el inicio del ejercicio de gobierno se dijo que el Pacto estaría a prueba durante el 2013, año en el que tanto el PRD como el PAN sufrirían convulsiones internas que podrían ocasionar que sus dirigentes fuesen removidos¹³, y que la agenda de reformas, además debía sobrevivir al calendario electoral del 2013, que contemplaba la renovación de los poderes locales en 14 estados, uno de ellos (Baja California) elegiría nuevo gobernador.

Luego de cumplir dos meses desde su firma el pacto enfrentó otra prueba de fuego: el periodo ordinario de sesiones en el Congreso de la Unión, tres meses en los que los partidos tratarían de convertir sus compromisos en reformas de ley. Dos temas sobresalieron como los grandes consensos del consejo rector del Pacto: la reforma en telecomunicaciones, que implicaría entre otras cosas abrir la competencia en televisión y en telefonía y la Ley de responsabilidad Hacendaria y Deuda Pública, que evitará el endeudamiento excesivo en el que incurren gobernadores y alcaldes¹⁴.

Es pertinente apuntar que en materia política, PAN y PRD advirtieron –al calor de las resoluciones del IFE respecto al financiamiento de la campaña del PRI en el 2012-, que buscarían adelantar para el periodo ordinario de sesiones que iniciaba, el punto 90 del

¹¹ La intención era firmar el *Pacto por México* el 28 de noviembre de 2012 para que Enrique Peña Nieto tomara posesión de la presidencia con todos los hilos del poder en la mano. No fue así, el PRD (uno de los tres protagonistas de esa alianza) no logró el consenso.

¹² Para Diego Valadés, si se quería que el *Pacto por México* adquiriera una dimensión histórica similar a la de los *Pactos de la Moncloa*, entonces debía aterrizar en el Congreso de la Unión y convertirse en el Programa de Gobierno de Enrique Peña Nieto. El jurista advirtió que en España los dos pactos de la Moncloa, que se firmaron en la transición española en octubre de 1977, el económico y el político fueron remitidos al Congreso de los diputados y al Senado, y en ambos cuerpos colegiados fueron aprobados. Se aceptaron los principios generales y se crearon las políticas públicas. La aclaración anterior es pertinente, puesto que los firmantes el *Pacto por México* lo compararon con el histórico pacto español, aunque el resultado de éste con aquel parece impensable. Uno de los aspectos más valiosos, desde su punto de vista, es que el documento recoge la agenda anti-Peña, o la agenda de sus opositores, como es romper con monopolios, la reforma educativa, la apertura del sector de telecomunicaciones, el combate a la corrupción y algunos temas de democracia participativa. Cfr., Núñez, Ernesto, Jéscica Zermeño y Martha Martínez (9 de diciembre de 2012), “El pacto y sus asegunes”, suplemento Enfoque del Periódico *Reforma*, p. 4.

¹³ Véase, (6 de enero de 2013), “Nuevo ciclo... ¿y reformas?”, suplemento Enfoque del periódico *Reforma*, p. 12.

¹⁴ Véase, Simonnet, Carole y Ernesto Núñez (3 de febrero de 2013), “Pacto a prueba”, Suplemento Enfoque del periódico *Reforma*, p. 10.

Pacto, programado en la agenda originalmente para el segundo semestre, que estipula impulsar una reforma electoral.

Sin embargo, el acuerdo entró en crisis por el caso de Veracruz en el que en el contexto del inicio de la “Cruzada Nacional contra el Hambre” y del apoyo que dio el titular del Ejecutivo a la responsable de dicho programa Rosario Robles, por las críticas de que era objeto. El PAN denunció la existencia de una red de funcionarios públicos de la Secretaría de Desarrollo Social y del gobierno de ese estado, encargada de utilizar programas sociales para conseguir votos a favor del PRI.

Aunque el secretario de Gobernación Miguel Ángel Osorio Chong se reunió el 20 de abril con los dirigentes del PAN y del PRD y se comprometió a tomar medidas, los reclamos subieron de tono y, en los hechos el pacto entró en crisis, lo que ocasionó, que el presidente Peña Nieto se reuniera con dichos dirigentes¹⁵. Superada aparentemente la crisis, después de que los miembros del consejo rector del Pacto establecieran tres puntos con el gobierno, que tenían por objeto: a) que no hubiera nuevas iniciativas hasta después de los comicios del 7 de julio, b) tiempo en el cual el consejo rector trabajaría en la legislación secundaria de lo ya acordado y, c) que el punto siguiente fuera instalar una mesa de negociación el 27 de mayo, para definir una agenda y los límites de una reforma política, surgió una respuesta del Senado que sorprendió a dicho Consejo, en la que los coordinadores parlamentarios del PAN y del PRD dieron a conocer una agenda de 30 puntos para una reforma política profunda y advirtieron que dicha reforma sería negociada, construida y aprobada en la Cámara alta y no en el pequeño grupo del pacto.¹⁶

La reacción al interior del PAN fue drástica por lo que el *Pacto por México* demostró que el apoyo irrestricto al mismo, en un partido fracturado, continuaría impactando con mayor profundidad en la vida interna del mismo, pues Gustavo Madero, presidente del partido, comunicó a Ernesto Cordero el 20 de mayo de 2013, la decisión de removerlo de la coordinación parlamentaria en el Senado.

En este contexto, la cuestión principal después de afirmar que el presidente EPN había llegado al poder obsesionado por un presidencia fuerte, con la finalidad de enfrentar la adecuada conducción de la sociedad, como un remedio a todos los males de México, era reconquistar el Poder Legislativo, volviéndolo de nuevo el antiguo colaborador del Ejecutivo que siempre había sido, y de este modo operar todos los cambios que eran necesarios para encauzar la vida económica y social del país.

Con un congreso dividido que no podía garantizar mayorías decisivas y decisorias por la pluralidad a la que había llevado la reforma política, sólo quedaba encontrar el medio de unificar a las diferentes fuerzas políticas mediante objetivos comunes, o en alianzas sólidas que permitieran al gobierno, precisamente, gobernar. “El hallazgo se dio con el *Pacto por México*, del cual nadie tuvo noticia del modo como se acordó (tiempo después se dijo que el promotor original había sido el PRD), hasta que el presidente y los dirigentes de los tres partidos lo anunciaron y lo signaron”¹⁷. En este sentido, podría considerarse a dicho pacto como un canal de mediación pues la incipiente democracia mexicana no ha construido los nuevos canales de mediación política, de los intereses particulares en varios asuntos de interés público¹⁸.

¹⁵ Cfr., Núñez, Ernesto (19 de mayo de 2013), “*Pacto por México*: un ‘estira y afloja’”, Suplemento Enfoque del periódico *Reforma*, p. 4

¹⁶ *Ibidem*, p. 8.

¹⁷ Córdova, Arnaldo (15 de septiembre de 2013), “Los mitos de Peña Nieto”, *La Jornada*, p. 13.

¹⁸ Aguilar, Luis F. (2 de octubre de 2013), “La intermediación política”, Periódico *Reforma*, p. 14.

El Poder Legislativo inició con un ritmo intenso de trabajo debido a las iniciativas de ley enviadas por el Poder Ejecutivo, destinadas a modificar debilidades estructurales persistentes en el país, así como otras reformas de carácter legal como es la nueva legislación que modifica el *Juicio de Amparo*, figura histórica de protección de las garantías constitucionales que data del siglo XIX, la cual en años recientes había sido explotada por las empresas (privadas) para frustrar la acción de las autoridades gubernamentales.

Llama la atención lo que señalan algunos analistas en el sentido de que no queda claro, hasta donde eran ambiciosos los planes del nuevo gobierno, (aun cuando la OCDE le había insinuado desde el inicio de su mandato, que convenían los cambios deseables), pues las reformas más difíciles de consensuar eran aquellas que buscaban combinarse y generar una sinergia: nos referimos a la reforma fiscal y de energía, esta última orientada a hacer realidad el enorme potencial de las reservas petroleras y energéticas del país ¹⁹, pues las ganancias de Pemex que usa de la hacienda pública del Estado, habían impedido que dicha empresa invirtiera en la tecnología necesaria, y para depender menos del ingreso petrolero, el gobierno tendría que elevar impuestos y, probablemente aplicar el impuesto al valor agregado (IVA) a alimentos y medicinas, medida que mostraba una abrumadora oposición. Ahora bien, más allá de la estrategia en los ámbitos legislativos y en la gobernabilidad, el corazón del proyecto era económico, y “no hay reformismo posible sin crecimiento económico, redistribución del ingreso y una mayor recaudación fiscal que permita pagar los costosos programas sociales”. Lo anterior fue uno de los retos centrales del nuevo gobierno, el cual enfrentaría otras amenazas, como son la impunidad, el *gatopardismo* o la restauración del modelo tradicional, así como el autoritarismo, que debilitaría en todo momento, los esfuerzos por conseguir la democracia eficaz a la que aspira. ²⁰

La reacción de los afectados por las reformas, el alcance de las mismas y sus resultados inmediatos.

En este balance del proceso legislativo debe resaltarse la audacia del Poder Ejecutivo de abrir desde el primer momento las reformas estructurales a emprender. El dilema para muchos fue: privilegiar no el control y el beneficio de las mismas, sino asegurar el replanteamiento y el fortalecimiento del Estado; reconociendo que en el fondo, el asunto era de sobrevivencia para la clase política amenazada por el desafío criminal, el malestar social, la desaceleración económica y la presión de los poderes fácticos.

En otros términos, el gobierno del presidente EPN abrió simultáneamente varios frentes de ataque, porque el paquete de reformas que presentó al Legislativo afectaba los intereses de muchos grupos que era previsible que se movilaran, conforme a sus propias reglas y recursos, para modificar las propuestas presidenciales²¹.

Sin posibilidad de determinar la capacidad del gobierno y los partidos políticos para controlar y conducir el proceso político-legislativo de la reforma educativa, de telecomunicaciones, la financiera, la fiscal, la político-electoral, el control del endeudamiento de los estados, el combate a la corrupción, el régimen del Distrito Federal, del acceso a la información, habría un tema o frente no incluido en estricto sentido en este proceso, que demandaba mayor velocidad y una actuación tan inteligente como efectiva: el

¹⁹ Cfr., Economist Intelligence Unit (16 de abril de 2013), “México: reformas en marcha”, *La Jornada*, p.34.

²⁰ Cfr., Tello, Javier (febrero de 2013), “¿El imperio contraataca o El retorno del Jedi?”, *Revista Nexos*, p. 25

²¹ Loaeza, Soledad (12 de septiembre de 2013), “Múltiples frentes”, *La Jornada*, p. 23.

de la seguridad pública²², tanto más cuanto que a un año del triunfo electoral del presidente Peña Nieto, la promesa de campaña que más había permeado en el electorado había sido reducir los índices de violencia.

El 6 de octubre de 2013 durante su participación en la Cumbre del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), el presidente Peña Nieto sostuvo que su gobierno estaba dispuesto a asumir el “costo político” de impulsar una reforma hacendaria y reconoció que las reformas estructurales promovidas habían generado resistencias y un desgaste para su gobierno²³.

La afirmación del presidente no estuvo lejos de lo que sucedía en el país, pues su discurso pro reformista contrastaba con un conjunto de afirmaciones que cuestionan las cifras oficiales sobre el desempeño de la economía. El resultado inevitable de estas discordancias implicó una pérdida de credibilidad en la información oficial. Un ejemplo de esta afirmación es un planteamiento que en marzo de 2014 hizo el propio Secretario de Hacienda y Crédito Público, Luis Videgaray, en el sentido de que existía “una discrepancia” entre el “ánimo positivo” con que era vista en el exterior la situación económica y las perspectivas de crecimiento de México y un “ánimo menos positivo” por parte de los mexicanos²⁴.

Al respecto, la declaración de Marcos Martínez Garica, presidente del Grupo Financiero Santander en el marco de la 77 Convención Bancaria fue categórica: “el ‘rechazo inicial’ a algunas de las reformas económicas que fueron aprobadas el año pasado ‘se van a olvidar en cuanto el país crezca’, ‘pero si el país no crece, no se olvida nada’”²⁵.

Durante los dos últimos meses del año se registraron opiniones importantes como la de Guillermo Ortiz Martínez, entonces Presidente del Consejo de Administración del Grupo Financiero Banorte-Ixe, que afirmó: “el desempeño de la economía mexicana había sido decepcionante”, pues se esperaba un crecimiento mayor al ocurrido debido a causas internas y externas.²⁶

Por su parte, el Fondo Monetario Internacional (FMI) en la evaluación anual sobre el desempeño de la economía mexicana calificó de “impresionante” el avance de las “reformas estructurales de gran alcance” en el primer año de la administración del presidente Peña Nieto. La dinámica de cambios, aseguró el organismo, “señala el compromiso de México para hacer frente a los arraigados obstáculos al crecimiento” de la economía. En dicha evaluación el FMI mencionó que en el último año, el primero de un gobierno priista después de 12 años de gestión a cargo del PAN, el país había dado continuidad a su política macroeconómica, al tiempo que había impulsado, “una agenda ambiciosa de reformas para fomentar el crecimiento”. Sin embargo, lo relevante fue la advertencia de que “existe incertidumbre” respecto del “efecto preciso” sobre el crecimiento económico de México, de las reformas energética y financiera propuestas por el gobierno Enrique Peña Nieto y que, en el caso del petróleo y electricidad, plantea la

²² Delgado, René (14 de septiembre de 2013), “La pirinola nacional”, Periódico *Reforma*, p. 13.

²³ Notimex y AFP (8 de octubre de 2013), “Asumo el costo político de las reformas: Peña Nieto”, *La Jornada*, p. 15.

²⁴ González Amador, Roberto (2 de marzo de 2014), “Efectos de la reforma económica no se sentirán a corto plazo”, *La Jornada*, p. 30.

²⁵ González Amador, Roberto (27 de marzo de 2014), “Si el país crece se olvidará el rechazo inicial de las reformas”, *La Jornada*, p. 27.

²⁶ González Amador, Roberto (7 de noviembre de 2013), “Decepcionante, el desempeño de la economía mexicana: Guillermo Ortiz”, *La Jornada*, p. 27.

posibilidad de permitir la participación del sector privado en actividades que la Constitución reservaba para el Estado²⁷.

El problema sin embargo residía en la calidad del contenido de las reformas y, por supuesto, su implementación. Por lo que concierne a su contenido, el gobierno hizo suya la noción de que el problema era la ausencia de reformas y no el fondo de las mismas, “si uno observa el contenido de varias de las reformas ya aprobadas no es mucho lo que se puede esperar y eso suponiendo que se implementen de manera integral”.²⁸ Otro de los problemas señalados era la intensa reacción contra varias de las reformas, la cual podría ser mayor, si su justificación económica y social no arraiga en la conciencia de las mayorías.

El problema era “reformular sin convencer”. El argumento partió de un planteamiento concreto: el poder del Estado no sobrevivió al cambio de siglo. No fue el liberalismo económico el que lo destruyó, sino la democracia. Al desvanecerse el poder del presidente de la República, las corporaciones públicas y privadas que giraban obedientemente alrededor suyo no desaparecieron; por el contrario, se fortalecieron peligrosamente, cada una buscando colocarse en el centro y uno de los propósitos de las reformas propuestas por el actual gobierno fue limitar a esos poderes.

Un primer aspecto residió en no comunicar de manera clara, honesta, abierta, la naturaleza y alcance de las reformas que promovió²⁹; en un segundo, asegurar que las leyes derivadas o las instituciones que las aplicaran no fuesen contradictorias con el espíritu de los cambios constitucionales (en diciembre de 2013, ya había versiones de que esto ya ocurría en el tema de las telecomunicaciones) y, en tercero, lograr que la ciudadanía sintiera de manera tangible y pronta los beneficios del cambio.

Los mensajes presidenciales durante el segundo semestre del primer año de gobierno estuvieron dedicados –como ya se señaló- a celebrar las reformas estructurales que, a decir del discurso gubernamental, sientan las bases para cambios profundos y positivos; sin embargo lo logrado en el *Pacto por México* olvidó o pospuso algunas otras reformas importantes, tal es el caso del campo mexicano, del combate a la corrupción y del “Nuevo Sistema de Seguridad Social Universal”.

En relación a un primer olvido: la reforma del campo, debió de ser una reforma que se considerara principal, pues de ser bien llevada, ésta tendría un fuerte impacto positivo en la generación de empleo y en la disminución del hambre y la miseria, en fortalecimiento de la

²⁷ Véase, González Amador, Roberto (27 de noviembre de 2013), “FMI: es incierto el efecto sobre el PIB de las reformas de Peña Nieto”, *La Jornada*, p. 26.

²⁸ Staff (1° de diciembre de 2013), “Primer año”, Periódico *Reforma*, p. 15

²⁹ Para Roger Bartra asombró a muchos la pobreza de los argumentos que esgrimió el gobierno del presidente Peña Nieto para defender o explicar las reformas que impulsó o la línea política que las ilustró. “Lo que más vimos fue propaganda pagada en forma de anuncios comerciales de bajo nivel, caracterizados por su cursilería o su superficialidad, además los analistas e intelectuales que se suelen considerar como cercanos al gobierno han sido muy parcos o nebulosos en su defensa de la política oficial”. ¿A qué se debe esta curiosa aversión al debate público y a la articulación coherente de las ideas políticas? se pregunta Bartra, y responde que “ciertamente el bajo nivel intelectual de la élite política mexicana es un hecho conocido y que ha sido señalado con frecuencia como causa de muchos males”, pero la explicación se encuentra en lo que “podría llamarse una *despolitización de la política y del Estado* (...) la tendencia a despolitizar la política ha auspiciado un culto a la eficiencia y un menosprecio por las ideas (pues) la globalización capitalista contribuye a que los poderes políticos funcionen cada día más como aparatos (...) se avanza hacia una cierta mecanización de la política”. Cfr. Bartra, Roger (19 de noviembre de 2013), “Política despolitizada”, Periódico *Reforma*, p. 16 (el paréntesis es nuestro).

cohesión social y la disminución de la violencia; asuntos en los que no han logrado avanzar la reforma laboral, los programas asistencialistas ni la lucha contra el crimen³⁰.

Otra de las reformas postergadas fue la creación del mencionado “Órgano anticorrupción”, que aprobó el Senado pero que se detuvo en la Cámara de Diputados, siendo que para el INEGI en 2013 hubo 24 mil 724 casos de corrupción, mediante la existencia de prácticas deshonestas de autoridades en uno de cada cuatro trámites realizados por ciudadanos por parte de autoridades de gobierno³¹, además de que para los especialistas, las instituciones encargadas de combatir la corrupción y los focos rojos se encuentran en licitación de obras públicas y adquisición de insumos.

Para el Banco Mundial, México había caído 5 puntos a escala global en el control de la corrupción³² y, por lo que respecta al “nuevo Sistema de Seguridad Social Universal” que EPN pregonó como central en su programa de gobierno durante su campaña electoral, tampoco se había cumplido (a la fecha es inexistente). La nueva propuesta reduciría los incentivos para entrar o permanecer en la economía informal y, sería financiado en gran parte por los ingresos fiscales, a diferencia del sistema actual, que depende de las aportaciones vía nómina³³.

¿Cuál es el significado del Pacto por México en el gobierno de Enrique Peña Nieto?

Sin duda, podemos afirmar que la firma del Pacto por México fue vista como una oportunidad para establecer una agenda amplia de discusión política que, más allá de los buenos propósitos contenidos en los 95 puntos, enfrentó como primera dificultad, hacer compatibles visiones programáticas distintas e incluso contrapuestas, con miras al cumplimiento de cada fin.

Aunque el mecanismo no fue más incluyente como muchos deseaban, el documento definió un contenido de gran importancia. Una de las primeras críticas recibidas fue que dejó fuera de la discusión a sectores muy importantes, a organizaciones de la sociedad civil, a instituciones académicas y a los gobiernos de las entidades federativas. No obstante el haber reunido a las principales fuerzas políticas fue su mayor valor político y, como señalamos anteriormente, por su contenido se reconoció su trascendencia.

Compararlo con los *Pactos de la Moncloa* ha sido un exceso, pues como en muchos otros acuerdos convocados por los titulares del poder Ejecutivo en México, cualquier pretexto podía servir para que afloraran las pugnas y las diferencias, y los actores pudieran levantarse de la mesa. Prueba de esto fue el caso del *Adendum* a dicho Pacto, que si bien no fue un pretexto, fue firmado por los tres partidos y el gobierno seis meses después de su puesta en marcha, por lo que es pertinente valorar su contenido, pues registra prácticas negativas recurrentes de los actores políticos en nuestro país.

Se puede afirmar que el Pacto por México durante el primer año del gobierno del presidente Enrique Peña Nieto fue una estrategia impulsada por los principales partidos políticos y el gobierno, exitosa para sus fines pero frágil por la desconfianza con que participaron los

³⁰ Véase, Faljo, Jorge (15 de septiembre de 2014), “La reforma olvidada”, disponible en: <http://jorgefaljo.blogspot.mx/2014/09/la-reforma-olvidada.html>.

³¹ Zúñiga, Juan Antonio (17 de junio de 2014), “En 2013 hubo 24 mil 724 casos de corrupción”, *La Jornada*, p. 3.

³² Cfr., Poy Solano, Laura (2 de septiembre de 2014), “Debilitadas, las instituciones encargadas de combatir la corrupción: especialistas”, *La Jornada*, p. 16.

³³ Consúltese, Economist Intelligence Unit (10 de junio de 2014), “La reforma que le faltó a Peña”, *La Jornada*, p. 26.

actores, pues tenía varias vulnerabilidades como fue la crítica al uso de los programas sociales por el gobierno en los procesos electorales que se verifican en las entidades federativas durante el 2013 y, en buena medida por el disentimiento de los partidos de oposición, - en particular por muchos de sus legisladores- en el sentido de las reformas y por la forma en que se desarrolló el proceso legislativo³⁴.

El objetivo mayor del Pacto no fue constituir un piso común de entendimiento entre las principales fuerzas políticas del país, sobre temas de alta prioridad, ni encontrar medidas relevantes para hacerlos realidad (en la que quedaron fuera muchos temas); sino en recuperar la autoridad pública del Estado, mediante la rectoría del mismo, pues las reformas suponían enfrentar cambios no sólo de diversos actores, sino de los “poderes fácticos”, reconocidos en su propio diagnóstico.

Lograr lo anterior suponía un riesgo frente a las diferencias existentes entre los partidos políticos, no sólo porque cada uno de ellos representa una visión política y social diferente, sino porque representan, además, a grupos de interés y de presión; en este sentido desde un principio su agenda tocaba intereses de los grupos de poder.

En este contexto, las reformas plantearon tanto al poder Ejecutivo como al Legislativo, problemas técnicos y políticos. Que la presidencia de la República hubiera retomado con relativa facilidad el liderazgo político del país, que reformas bloqueadas por años se realizaran sin obstáculo alguno durante los primeros meses del gobierno, cambiando el clima de desaliento de la sociedad e iniciar una etapa de relativo optimismo, todo esto inevitablemente condujo a responder dos preguntas: ¿cuáles fueron los factores a los que se debía el cambio?, ¿dicho cambio era un avance democrático o una restauración autoritaria? Parte de las respuestas las encontramos en el hecho de que los dirigentes del PAN y del PRD corrieron un riesgo al pactar con el gobierno, pues sujetaron su papel opositor; luego entonces si su compromiso tenía éxito se cubrirían de gloria, pero si fracasaba, difícilmente evitarían el reclamo de grupos o corrientes opositoras que los señalarían como comparsas

³⁴ A pesar de que la mesa de trabajo tripartita que negoció el Pacto por México, integrada por Luis Videgaray y Miguel Ángel Osorio (del PRI-equipo de transición), Gustavo Madero y Santiago Creel (del PAN) y Jesús Zambrano y Jesús Ortega (del PRD), que se comprometieron a alcanzar un gran pacto que definiera las bases de un nuevo acuerdo que abarcara las esferas social, económica y política, y que dicho equipo estableciera nueve reglas de funcionamiento: 1. Poner todo sobre la mesa desde el principio; 2. Identificar los puntos coincidentes de una visión de país, así fuese mínimos; 3. Preservar los puntos de convergencia y tener claras las divergencias (ideológicas o de intereses y de márgenes políticos); 4. Ir siempre de lo sencillo a lo complejo para irnos dando confianza; 5. Nada negociado hasta que todo esté negociado; 6. Trabajar con absoluta confianza y discreción; 8. Que las coyunturas y la competencia electoral no nos hagan hacer parar este trabajo de la mesa; y 9. El objetivo base es recuperar la soberanía del estado democrático y enfrentar a poderes que obstruyen desde distintos ángulos su acción y que buscan conservar su poder en detrimento del interés público, el 7 de mayo de 2013, el Presidente Enrique Peña Nieto y los presidentes de los tres partidos políticos nacionales con mayor representación: César Camacho Quiroz del Revolucionario Institucional, Gustavo Madero Muñoz de Acción Nacional y Jesús Zambrano Grijalva de la Revolución Democrática firmaron un *Adendum* al Pacto en el que manifestaron que reafirmaban que era indispensable preservar un entorno político de confianza con base en los siguientes cuatro principios: 1. Sobreponer el interés del país y el de los mexicanos a cualquier interés partidario o individual; 2. Cumplir con la palabra empeñada; 3. Profundizar la transparencia; y 4. Actuar bajo estricto apego a la Constitución y a las leyes de que ella emanan. Lo anterior requirió de dos acuerdos y once compromisos adicionales: *Acuerdos para garantizar la limpieza de las elecciones de 2013*, así como de *Modificaciones adicionales a los compromisos originales*, adelantando algunos de ellos y estableciendo prioridades en la agenda de dicho pacto. Cfr. *Adendum al Pacto por México* (7 de mayo de 2013).

del poder. De hecho la sombra de MORENA (partido político impulsado por Andrés Manuel López Obrador) se proyectaba sobre las elecciones de 2015, amenazando seriamente al PRD frente a un posible realineamiento de sus electores.

Cabe mencionar que la “abdicación” de las responsabilidades opositoras en nombre del consenso, también fortalecía paradójicamente a las oposiciones en su papel natural, lo cual dependía de la forma en que jugaran estratégicamente sus cartas contenidas en la alianza, o bien amenazaran con salirse de la misma, en que ambas tendrían que jugar juntas o por separado (aunque la historia política universal indica que los pactos se hacen para ser obedecidos por la obligación que existe de hacer culto a la voluntad del intercambio de los participantes).

Muchas de las reformas suponían aspectos criticables tanto en la forma como en fondo. El análisis del proceso legislativo demostró que durante la negociación de las reformas, se pudo observar una suplantación de la discusión parlamentaria, pues su diseño fue previamente acordado entre el gobierno y los representantes de los tres principales partidos, por tanto, los dictámenes finales y las reservas en el pleno, así como el limitado debate fue un mero formalismo

Lo anterior es relevante puesto que el Congreso desde la alternancia en el 2000, había desempeñado un lugar central debido a la pérdida de dominio que mantenía el titular del Ejecutivo sobre la producción legislativa; sin embargo, la firma del pacto entre PAN, PRI y PRD, tuvo implicaciones que conviene describir, por ejemplo: a) la proactividad del presidente, b) la aparente reactividad del Congreso³⁵, c) la aprobación de las reformas constitucionales y de las leyes reglamentarias en periodos extraordinarios y en algunas ocasiones fuera de los recintos oficiales, d) el papel que jugaron ambas cámaras para la negociación de las reformas constitucionales, el veto y neutralización de partidos políticos de oposición, tales como el PT y Movimiento Ciudadano.

La preeminencia del poder Ejecutivo frente al Legislativo fue una lamentable realidad. Por su parte el Legislativo, en determinados momentos exhibió su negación a potenciar su capacidad -pues su debilidad se encuentra, entre otros aspectos, en la opacidad con la que ejerce los recursos públicos, los cuales se incrementaron -, lo que hace posible que el Ejecutivo coopte a los opositores o los neutralice y haga parecer su figura frente a la sociedad como la de un eje aglutinador de la misma, a la cual “representa en su conjunto”. Aunque no es nada nuevo en el medio existieron denuncias de legisladores de “pagos por votos”.³⁶

El “Pacto por México” debe ser entendido como una mediación convenida entre las dirigencias del PAN, PRI y PRD, cuyo objetivo desde su integración, fue el establecimiento de los temas y prioridades de la agenda legislativa sobre la base de los 95 compromisos y la naturaleza de los cambios y de las reformas (estructurales con orientación de mercado) y política electoral y del régimen jurídico, que inevitablemente generarían reacciones de

³⁵ Pese a su eficacia política el *Pacto por México* fue duramente criticado por ser un acuerdo entre cúpulas, es decir un acuerdo entre las élites de los partidos políticos. En la aprobación de las reformas constitucionales se integraron varias coaliciones, pero en la discusión y aprobación de las leyes secundarias, aunque se siguió la misma dinámica para conseguir mayorías, las dirigencias de cuatro fuerzas políticas –PRI, PAN, PVEM y PANAL- configuraron un “nuevo Pacto”, al interior del Congreso, con el fin de reducir el debate parlamentario. Cfr. Bohórquez, Eduardo y Javier Beriain (septiembre de 2014), “Debates que concluyen antes de iniciarse. El proceso legislativo reciente y sus números”, *Este País*, Núm. 281, p. 60.

³⁶ Dos de los casos que fueron del conocimiento de la opinión pública fueron: el del panista Javier Corral y el petista Ricardo Monreal.

diversos grupos y sectores de la sociedad, y que exigirían la formación de coaliciones legislativas debido, como señalamos al inicio de la ponencia, a la composición de las cámaras y de la fragmentación partidista.

El Pacto por México fue un instrumento que definió y controló la agenda legislativa y estableció una dinámica en ambas cámaras del Congreso, generando productividad que mediante las reformas a la Constitución y a las leyes secundarias modificaron profundamente el diseño institucional en áreas estratégicas de gobierno y en diversos ámbitos públicos, por ejemplo al crear y fortalecer organismos reguladores autónomos.

En un periodo tan corto de estudio, analizar si las reformas constitucionales verificadas, permiten explicar de qué forma y en qué profundidad se orientan a corregir las debilidades estructurales del país no es posible, pero si podemos afirmar que la necesidad de las reformas fueron señaladas reiteradamente por organismos económicos internacionales, tales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico.

El *Pacto por México* concluyó con la salida del PRD de su Consejo Rector el 28 de noviembre de 2013; es decir, meses antes de que el presidente Enrique Peña Nieto lo diera por concluido formalmente cuando informó la promulgación de las últimas diez reformas estructurales que reporta la página oficial de su gobierno³⁷. A pesar de la conclusión de dicho acuerdo, la evaluación de los resultados e implicaciones debe continuarse. Sin duda alguna consideramos que es una labor permanente de los años por venir.

Cierto es que durante los últimos meses de 2014 el gobierno de Enrique Peña Nieto tuvo un espectacular descalabro, pues proyectado como el año en que se consolidarían las grandes reformas que colocaron a su gobierno y a su imagen como uno de los liderazgos emergentes a nivel internacional, 2014 concluyó como el año más aciago tal vez de su gestión³⁸, pues su gobierno entró en una coyuntura que puede ser considerada como una seria crisis del régimen político, que por cierto había iniciado a principios de 2014: el dato del crecimiento del 1.1% del PIB en 2013, la contracción económica ocasionada por la reforma fiscal, el enojo generalizado de la clase empresarial y las críticas del lento ejercicio del gasto gubernamental, entre otros muchos factores.

Es preciso enfatizar que antes de la desaparición de los 43 estudiantes de la Normal Rural “Isidro Burgos” de Ayotzinapa, Guerrero (26 y 27 de septiembre de 2014), la aprobación del desempeño presidencial y su popularidad ya eran bastante bajas. ¿Qué le pasó entonces al presidente en el otoño de 2014? Lamentablemente no es nuestra intención responder esta pregunta, solamente diremos que el dramatismo de lo sucedido requiere a la fecha todavía más preguntas que respuestas, pero esta situación ha sido considerada para algunos analistas como “el otoño del gobierno de Enrique Peña Nieto”³⁹.

³⁷ *Pacto por México, ¿Cómo se logró?* (29 de noviembre de 2012), <http://pactopormexico.org/como/>.

³⁸ Cfr., Urrutia, Alonso (30 de diciembre de 2014), “Engreído por las reformas, el gobierno de Peña tuvo en 2014 espectacular descalabro, *La Jornada*, p. 8

³⁹ “El otoño de 2014 ha sido dramático -escribe Sabino Bastidas Colinas- y muy fuerte para el presidente Enrique Peña Nieto: el asesinato de un diputado federal, Tlatlaya, Ayotzinapa, las Lomas de Chapultepec, Malinalco, marchas, manifestaciones y protestas en las calles, cierre de carreteras, toma de casetas, provocaciones de grupos radicales, cuestionamientos al uso de la fuerza, críticas de todo tipo por la violación a derechos humanos, expresiones de gobiernos, organizaciones y ciudadanos en todo el mundo en apoyo a los normalistas, Guerrero en vilo, Michoacán emprobleado, Tamaulipas violento, Oaxaca a punto, paros en diversas universidades y politécnicos, incremento de la delincuencia común, actos preocupantes de violencia, el Jefe de Gobierno con problemas coronarios, el PRD dividido, el PAN agazapado, el gabinete pasmado, las redes sociales en pie de guerra, la prensa internacional muy crítica, rumores, el dólar a 15, el petróleo a 51, la

producción petrolera a la baja, la gasolina cara y un crecimiento para 2014 que con trabajos llegará al 2 por ciento del PIB si nos va bien...”, (21 de diciembre de 2014), “El otoño de Peña Nieto”, México, Revista R del Periódico *Reforma*, pp. 16-18.