

## **Ejecutivo y Legislativo en el Pacto por México**

Ricardo Espinoza Toledo.

Correo: [etr@xanum.uam.mx](mailto:etr@xanum.uam.mx).

Universidad Autónoma Metropolitana-I  
México, DF

Área IV. Instituciones políticas y conflicto interinstitucional

Trabajo preparado para su presentación en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por ALACIP.

Pontificia Universidad Católica de Lima, Perú, 22 al 24 de julio de 2015.

## Ejecutivo y Legislativo en el Pacto por México

Ricardo Espinoza Toledo

### Resumen

Los éxitos reconocidos al gobierno de Enrique Peña Nieto durante su primer año, logrados gracias al Pacto por México, quedaron rebasados antes de finalizar su segundo año. Ese acuerdo político, firmado por los tres principales partidos (PAN, PRD y PRI) y el Presidente de la República, en diciembre de 2012, permitió la aprobación de buen número de reformas legislativas (entre constitucionales y secundarias) que prometían una nueva dinámica económica, política y social. En particular, las reformas en materia de telecomunicaciones y competencia económica y la energética (petróleo y electricidad), ambas de 2013, abrieron las puertas anchas a la inversión privada, nacional y extranjera, por igual, en áreas antes reservadas al Estado. El Pacto permitió superar la trabazón de las relaciones Ejecutivo-Legislativo y generar muchas reformas trascendentes, pero fue en detrimento de la capacidad legislativa del Congreso; los partidos de oposición pactantes (PAN y PRD) fueron el medio para asegurar el respaldo de los legisladores. El equilibrio entre poderes construido en el proceso de democratización se atrofió luego del Pacto, propiciando la restauración del predominio del Presidente de la República.

#### 1. La utilización presidencial del Pacto

Con el regreso del PRI a la Presidencia de la República, en diciembre de 2012, se firmó un Pacto por México, el 2 de diciembre de 2012, respaldado por el PAN, el PRD, el PRI y el Presidente de la República. Este acuerdo se presentaba como el vehículo para hacer efectivos los derechos que reconoce la Constitución en un país marcado por la enorme desigualdad social y la falta de equidad. Este gran principio era suficiente justificación para un acuerdo entre fuerzas políticas divergentes que se habían mantenido enfrentadas durante los gobiernos de alternancia, encabezados por el PAN, entre los años 2000 y 2012. El acuerdo entre las tres fuerzas políticas más importantes y el Presidente se quería también la expresión de una nueva forma de gobernabilidad, incluyente y pluralista, que los gobiernos panistas de la alternancia ofrecieron, pero no impulsaron.

Para el año 2012, en México se habían construido nuevos equilibrios de fuerzas, gracias a la evolución y fortalecimiento de dos partidos opositores: PAN y PRD, este último surgido en 1989, luego del proceso electoral de 1988. Hacia el año 1997, se había logrado hacer realidad el principio de división de poderes reconocido en la Constitución de 1917, como parte de un proceso de transición democrática que había permitido superar el dominio de un solo partido, el PRI. En 1997, por primera vez, después de más de setenta años, el partido “casi único” perdió la mayoría en la Cámara de Diputados y, en el 2000, también perdió la mayoría en el Senado y la Presidencia de la República. El PRI recuperó el poder presidencial en 2012, luego de una ausencia de 12 años. Pero desde las elecciones de 1997 y hasta las del 6 de junio de 2015, los partidos del Presidente no han logrado tener la mayoría en las Cámaras. México había entrado a la era del pluralismo político.

Durante los gobiernos surgidos del PAN, se impulsó la idea de que el cambio prometido no llegaba debido a los bloqueos de la oposición, mayoritaria en el Congreso. En las elecciones intermedias que afrontaron los presidentes Fox (2003) y Calderón (2009), inundaron los medios electrónicos pidiendo a los ciudadanos los respaldaran para llevar una mayoría panista a la Cámara de Diputados, algo que presentaban como condición del cambio prometido. No tuvieron éxito.

Debido a la confrontación sin visos de solución del Ejecutivo con el Legislativo durante la segunda mitad de esos gobiernos, entre legisladores, políticos y analistas se propagó la convicción de que el pluralismo generaba presidentes débiles por no disponer de mayoría de su partido en el Congreso. Para solucionar lo que se consideraba el problema -la debilidad del Presidente-, se presentaron propuestas de reformas que por vías artificiales diversas buscaban situar al Presidente por encima del Congreso. Artificiales, debido a que el tripartidismo o las tres tendencias políticas en que desembocó la democratización se consideraba el origen del problema; artificial, también, porque se hacía a un lado la gran conquista social fundamento del pluralismo: el voto libre como expresión de la decisión ciudadana. El movimiento que promovía el fortalecimiento del Presidente, tampoco prosperó.

El Pacto fue un mecanismo poderoso para superar la trabazón de las relaciones del Ejecutivo con el Legislativo, registrada durante los gobierno encabezados por el PAN (2000-2012). Sin disposición de llegar a acuerdos con la oposición política y parlamentaria, la inacción de esos dos presidentes también dejó el espacio abierto a los “poderes fácticos” (la delincuencia organizada y las televisoras) en detrimento del Estado y el derecho. Fue así que en su primer mensaje a la Nación, Enrique Peña Nieto, Presidente electo, surgido del PRI, deslizó una crítica frontal a los gobiernos que sucedía en el cargo: “Los mexicanos demandan un Presidente que asuma su responsabilidad con la República y que cumpla a cabalidad con sus deberes. [...] [Y aseguró:] Trabajaré por un Gobierno eficaz [...]”.<sup>1</sup>

Para el propósito del Presidente electo en 2012, no tener mayoría propia en ninguna de las cámaras del Congreso, planteaba un reto formidable. Sin las reformas que le hubieran permitido al Poder Ejecutivo controlar al Congreso y a los partidos de oposición, era tiempo de echar mano del recurso de la política, de los acuerdos. El imperativo, entonces, se volvió la construcción de mayorías ampliadas como base de la gobernabilidad, consistente en la formación de una coalición que comprendía tanto al PAN como al PRD, los polos políticos opuestos, sustento del Pacto por México.

En dirección contraria al estancamiento de la relación entre Ejecutivo y Legislativo que caracterizó los dos sexenios de presidencias panistas, el nuevo Presidente empezó por convertir en ventaja su presencia minoritaria en el Congreso. El Pacto por México expresaba la pluralidad política del país y se presentaba como un paso necesario para recuperar la rectoría política del Estado. El horizonte definido en ese acuerdo era la transformación de México con base en el consenso de las fuerzas políticas y el gobierno. El PAN y el PRD, los principales partidos de oposición, eran dos de sus pilares centrales.

---

<sup>1</sup> Mensaje de Enrique Peña Nieto, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 1 de diciembre de 2012. <http://www.presidencia.gob.mx>. *Excelsior*, 1 de diciembre de 2012.

En un período corto, el Pacto permitió procesar acuerdos que se convirtieron en reformas sustantivas a la Constitución y a las leyes en materias antes intocables. Esas reformas sentaron las bases jurídicas para modificar la política educativa y la relación entre el Estado y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), establecieron los nuevos principios de la competencia en materia de telecomunicaciones e inversiones y abrieron las puertas a la inversión privada en ámbitos antes reservados al Estado, como el petróleo y la electricidad. Las nuevas disposiciones transformaron la tradición constitucional mexicana que veía en el Estado al representante de la Nación en el manejo de los recursos naturales y lo situaban como el garante de la utilidad pública por encima de los propietarios privados. Eso cambió con las nuevas reformas. Para lograrlo, se requirió de una operación política que no fue posible llevar a cabo durante los “gobiernos del cambio” (2000-2012), y se consideraba improbable con presidentes sin mayoría propia en el Congreso.

La inclusión del PRD en ese gran acuerdo, era parte de la novedad. Este partido era no solo la gran hechura de la democratización, sino el opositor radical. Las relaciones de colaboración entre el PRI y el PAN venían desde el gobierno encabezado por Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y se prolongaron a lo largo de los años hasta llegar, incluso, a los Presidentes surgidos del PAN. En medio de sus discrepancias, entre ellos siempre encontraron formas de arreglo. No había ocurrido lo mismo con el PRD. Desde su fundación, este partido siguió una línea contestataria y de confrontación con los Presidentes de la República y con las otras fuerzas políticas, al grado que gobiernos priistas y panistas los combatieron por igual. Su original estructura grupuscular hacía difícil llegar a acuerdos entre ellos y con ellos o garantizar el cumplimiento de los compromisos adquiridos.

Aunque integraba una fuerza política importante, en la LXII Legislatura del Congreso (2012-2015), el PRD no contaba con grupos legislativos lo suficientemente grandes con capacidad de bloquear las decisiones de los otros, como para suponer indispensable su inclusión en aquel gran acuerdo político. Con 114 diputados y 22 senadores perredistas, la alianza PRI-PAN era suficiente para construir la mayoría calificada que requieren las reformas a la Constitución; ambos sumaban 327 diputados y 90 senadores, a lo que había que agregar los de sus aliados del Partido Verde (PVEM) y del Partido Nueva Alianza (PANAL).

La importancia del PRD en el Pacto deriva de la estrategia presidencial. Su presencia era necesaria como contrapeso del PAN para permitirle al Presidente desempeñarse como fiel de la balanza y dejarlo en libertad tanto para impulsar los temas de su prioridad en el menor tiempo posible como para hacer la promoción pública de los acuerdos y decisiones que comprometían a panistas y perredistas con el Presidente, juntos o por separado. En eso se cimentó la eficacia buscada por el Presidente a través del Pacto por México.

## 2. El Congreso bajo control

En el marco del Pacto por México, el primer año de la LXII Legislatura (septiembre de 2012 a abril de 2013) fue decisivo para construir mayorías en el Congreso, una respuesta a la trabazón observada en la relación del Presidente con el Congreso durante los gobiernos de Vicente Fox (2000-2006) y Felipe Calderón (2006-2012). Sin embargo, los legisladores no fueron los autores de las iniciativas y, en general, no las cuestionaron ni modificaron de

fondo sus contenidos. Si bien estamos ante un Congreso muy productivo en su primer año, también aparece disminuido en su capacidad legislativa.

La relevancia del Congreso para el Pacto se encontraba en el hecho de que el 64 por ciento de los compromisos ahí definidos recaían en el Congreso, un total de 61 de los 95 suscritos. El pivote de las transformaciones era el Congreso, en el que ninguna fuerza política, por sí sola, contaba con mayoría. La coalición legislativa era el medio obligado para alcanzar acuerdos. El desempeño del Congreso muestra que el trabajo legislativo se dirigió, principalmente, a resolver las propuestas del Poder Ejecutivo, bajo el manto del Pacto.

La capacidad legislativa es definida a partir de diversos aspectos, como son los procedimientos para someter los proyectos de ley a un debate amplio y abierto en el Congreso, el grado de eficacia que tienen los procedimientos de las comisiones para revisar y enmendar los proyectos de ley, la regularidad y transparencia de los procedimientos de consulta con los grupos e intereses implicados en el transcurso del proceso de legislar, las posibilidades con que cuentan los parlamentarios para presentar proyectos de ley, que la legislación aprobada sea clara, concisa e inteligible y el cuidado que pone el Congreso para cerciorarse de que las leyes aprobadas se ajustan a la Constitución.<sup>2</sup>

Jean Blondel ha propuesto algunos criterios para medir el poder efectivo de las legislaturas en los procesos de políticas. El grado de participación del Congreso incluye, fundamentalmente, el rechazo o modificación de las propuestas gubernamentales, esto es, no se limita al recuento de la cantidad de leyes aprobadas o de iniciativas presentadas, sino que busca ubicar el nivel de intervención de los legisladores en las iniciativas provenientes del Presidente, lo cual se puede observar en el trabajo de Comisiones.<sup>3</sup> El Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY), por su parte, privilegia indicadores de desempeño en lugar de indicadores de actividad, pues estas últimas “tienden a presentar variables que, por sí mismas, no ofrecen una valoración sobre la calidad de las actividades que se desarrollan”.<sup>4</sup> Por tanto, evalúa al Poder Legislativo a través de criterios basados en las funciones legislativas y de vigilancia al Poder Ejecutivo. Este es el marco que orienta nuestra reflexión.

El primer año de la LXII Legislatura, el de la duración efectiva del Pacto, fue suficiente, no obstante, para procesar reformas de mucha trascendencia, especialmente las de carácter constitucional, que modificaron aspectos fundamentales de la estructura del Estado mexicano, con el concurso del PRI, el PAN y el PRD, los pactantes, pero en el que al Congreso le tocó un papel disminuido en su capacidad legislativa.

Un Congreso disminuido, porque la preparación de las iniciativas correspondió al Consejo Rector del Pacto, órgano de negociación política entre los partidos y el gobierno federal,

---

<sup>2</sup> Unión Interparlamentaria, *Evaluar un Parlamento: conjunto de herramientas para la autoevaluación de un Parlamento*, Suiza, 2008.

<sup>3</sup> Jean Blondel, “Evaluando el poder efectivo de los congresos”, *Política*, No. 47, Universidad de Chile, Chile, 2006.

<sup>4</sup> Centro de Estudios Espinosa Yglesias, Evaluación de desempeño sobre el Segundo Año de Sesiones de la LVIII legislatura del H. Congreso del Estado de Puebla 2012, Anexo 1, *Evalúa y Decide, Evaluaciones 2012*, México, 2014.

externo al Congreso. La presidencia de esta instancia era temporal (de un mes) y de carácter rotativo entre los dirigentes partidistas.<sup>5</sup> En general, tampoco hubo debate en el Congreso ni con los grupos interesados o involucrados y, a excepción de la reforma en telecomunicaciones, no se hicieron modificaciones relevantes a las iniciativas aprobadas por los órganos de representación nacional.<sup>6</sup>

Fue un Congreso parcialmente reactivo porque un grupo de senadores del PAN y del PRD presentaron una agenda legislativa propia, paralela a la del Pacto. Con esa acción cuestionaban la no inclusión de los legisladores en las negociaciones del Pacto ni en la preparación de las iniciativas. En el caso de los senadores panistas, la beligerancia respondía a conflictos internos que derivaron en la destitución del entonces coordinador parlamentario del PAN en el Senado, Ernesto Cordero. En uso de sus atribuciones reglamentarias, Gustavo Madero, dirigente nacional del PAN, lo sustituyó en razón de la oposición sistemática del primero a las directrices del dirigente nacional y por utilizar su cargo de coordinador parlamentario para preparar su candidatura a la dirección del PAN. Al igual que con el pequeño grupo de senadores inconformes del PRD, esta reacción no pasó de ser un llamado de atención y una crítica a la manera en que se procesaban los acuerdos del Pacto.

El primer año de sesiones de la LXII Legislatura fue, no obstante, muy productivo, pues se construyó una mayoría amplia en torno a las iniciativas de reforma surgidas del Pacto, tanto de las constitucionales como de las leyes secundarias, en ambas Cámaras del Congreso. Sin embargo, se trata de un Congreso limitado en su capacidad legislativa, en razón de que las iniciativas derivadas del Pacto fueron preparadas por el Consejo Rector, es decir, sin la intervención de los legisladores. Nos referimos a las reformas en materia de educación y

---

<sup>5</sup> El secretario de Gobernación, Miguel Ángel Osorio Chong, presentó al Consejo Rector del Pacto por México, integrado por las tres principales fuerzas políticas PRI, PAN, PRD y el Gobierno Federal. El titular de la Segob informó que el PAN estará representado por el presidente del partido Gustavo Madero; el exsenador Santiago Creel; el exgobernador de Morelos, Marco Adame; la senadora Rosa Adriana Díaz Lizama y el vocero del CEN del PAN, Juan Molinar Horcasitas. Por parte del PRI participaron el presidente del partido, César Camacho; la ex senadora Martha Tamayo; el senador Raúl Cervantes y el diputado federal Héctor Gutiérrez. En cuanto a la representación del PRD, estará integrada por el dirigente nacional, Jesús Zambrano; el expresidente nacional del sol azteca, Jesús Ortega; el exsenador Pablo Gómez; la senadora Alejandra Barrales y los integrantes de la Comisión Política Nacional del PRD, Eloi Vázquez y Guadalupe Acosta. Por último, el Gobierno de la República estará representado en el Consejo Rector del Pacto por México por el secretario de Gobernación, Miguel Ángel Osorio Chong; el secretario de Hacienda, Luis Videgaray; el jefe de la Oficina de Presidencia, Aurelio Nuño, y el Subsecretario de Enlace Legislativo de Segob, Felipe Solís. Osorio Chong anunció que el coordinador Ejecutivo del Consejo será el exgobernador de Oaxaca, José Murat, quien tendrá como función estructurar la agenda de reformas a los largo del sexenio de Enrique Peña Nieto. @ADNPOLITICO, 8 de enero, 2013.

<sup>6</sup> “El Pacto escamotea al Congreso su capacidad deliberativa en beneficio de los partidos y del Presidente”, se leía en la prensa escrita. “Cabe recordar que ese cónclave, anómalo en términos institucionales, fue concebido y firmado a contrapelo del espíritu republicano justamente para escamotear al Senado de la República y a la Cámara de Diputados las negociaciones que habrían debido realizarse en los cuerpos legislativos, para imponer la profundización del programa neoliberal del grupo gobernante en un contexto de representatividad precaria y cuestionada, y para dar cierta legitimidad democrática al actual gobierno, afectado desde su surgimiento por las irregularidades de la elección presidencial del año pasado y por el desprestigio histórico del priísmo”, Editorial de *La Jornada*, 29 de noviembre de 2014. <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2013/11/29/editorial-pacto-por-mexico-inconsecuencias-8098.html>

telecomunicaciones, pero lo mismo puede decirse de la energética. Los artífices fueron, centralmente, el Presidente y los dirigentes de los tres partidos pactantes. En su momento, tampoco hubo un debate amplio entre los legisladores. A excepción de la reforma en materia de telecomunicaciones, no se hicieron modificaciones sustantivas a las iniciativas ni por parte de Comisiones ni del Pleno de ambas Cámaras del Congreso. Los dirigentes de los partidos fueron el medio para el control del Congreso.

### 3. La renuncia de las oposiciones

Entre la oposición pactante hubo un error de manejo político. El panista Juan Molinar Horcasitas, integrante del Consejo Rector, afirmó que el Pacto no sustituía la labor legislativa y se trabajaba en conjunto con ellos para que los temas comprometidos queden aprobados con el respaldo de PRI, PAN y PRD. Aseguró que en su partido había un pleno respaldo al Pacto, incluso de su máximo órgano, el Consejo Nacional, aunque resaltó que “hay quien dice que apoyando iniciativas que sirven a México cuando está gobernando el PRI, nos asimilan al PRI, y eso es una equivocación rotunda. De hecho –aseguró– nos pareceríamos al PRI negándonos a las reformas porque ellos están en el gobierno; así nos asemejaríamos al PRI, que prefiere que al gobierno le vaya mal aunque signifique votar contra México”.<sup>7</sup> Molinar destacó que la agenda de Acción Nacional estaba contenida plenamente en el Pacto por México. Y admitieron con toda naturalidad, al igual que el PRD, que dada la importancia de las iniciativas de reforma, estas fueran presentadas con la rúbrica del Presidente Enrique Peña Nieto.

Contrariamente a las afirmaciones anteriores, legisladores del PAN y del PRD manifestaron su rechazo a un Pacto que los excluía del proceso de preparación de las iniciativas y relegaba al Congreso al papel de sancionador de decisiones tomadas por el Consejo Rector. La división dentro del PAN y del PRD, en particular de sus Grupos Parlamentarios en el Senado, expresaba la falta de “respaldo pleno” al Pacto.

En parte por la renuncia de las oposiciones, el grueso de las reformas en materia de educación y de telecomunicaciones no ha sido instrumentado, en 2015. En el tema de la evaluación educativa, el gobierno ha hecho un uso político, por encima, incluso, de las nuevas disposiciones constitucionales y del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE). Antes del proceso electoral del 7 de junio, la Secretaría de Educación Pública (SEP) suspendió “indefinidamente” la referida evaluación; después de las elecciones, la volvió a poner en marcha.<sup>8</sup> Otras, como la político-electoral, no dieron el resultado buscado.

Gustavo Madero, dirigente nacional del PAN y presidente del Consejo Rector del Pacto, en febrero de 2013, aseguró que parte del interés y demanda del PAN es que dentro del Pacto se resuelvan los problemas que tiene el sistema político mexicano, que no permiten elecciones transparentes y robustas que generen mayorías legislativas y de gobierno para un mejor funcionamiento.<sup>9</sup> El tema era la falta de transparencia en el uso de los recursos públicos para fines electorales, base de la falta de equidad en la competencia.

<sup>7</sup> *Milenio*, 11 de febrero de 2013.

<sup>8</sup> Emilio Chuayfét, Secretario de Educación, discurso del 15 de junio de 2015.

<sup>9</sup> *El Universal*, 16 de febrero de 2013.

La reforma político-electoral (2014) tuvo dos motivaciones centrales: por un lado, impedir la influencia de los gobernadores en las acciones y decisiones de los órganos electorales locales y, por otro, restaurar los principios de equidad en la competencia, violentados por el uso de la propaganda gubernamental, el irregular acceso de candidatos a los medios electrónicos y el abuso en los gastos de los partidos.

Lo primero quiso corregirse otorgándole al nuevo Instituto Nacional Electoral (INE) la facultad de designar a los integrantes de los Órganos Públicos Locales Electorales (OPLES), sustitutos de los institutos electorales estatales, y habilitándolo para asumir parcial o totalmente la organización de las elecciones locales si las condiciones lo ameritan, sin requerir la autorización del Congreso estatal. Lo segundo, la equidad, se buscó asegurar por medio de nuevas causas de nulidad de las elecciones: la compra de espacios en radio y televisión y el rebase en los topes a gastos de campaña pueden conducir a anular las elecciones,<sup>10</sup> a cargo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). En razón de esas reformas, ahora en México se tiene una Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General de Partidos Políticos y una Ley General en Materia de Delitos Electorales.

Concluido el conteo de votos del 2015, Madero observó dos fenómenos cuestionables: en 15 de las entidades en las que únicamente se eligió a diputados federales, hubo un 40% de participación, hecho no registrado en una elección intermedia desde 1997; además, en todas ellas, el PRI ganó 3 de cada 4 distritos, casi el 80%, propio de la mejor época del sistema de partido “casi único”, cuando no había competencia política. Gracias a ello, el PRI se levantó con un triunfo en la elección de diputados federales, que no se corresponde con el desprestigio del gobierno federal que encabeza.

#### 4. El Estado rebasado

México experimentó un cambio luego de la desaparición forzada de 43 estudiantes de la Escuela Normal Rural de Ayotzinapa, ocurrida en Iguala, Guerrero (26-27 de septiembre de 2014). Pocos meses antes, con las reformas derivadas del Pacto por México, parecía que este país estaba dando pasos firmes hacia una nueva etapa. Después de esos hechos, el Pacto y sus logros se convirtieron en una suerte de espejismo por su desfase del México real. Fue como si, de repente, los más viejos problemas no resueltos, como la violencia, la pobreza y la desigualdad, hubieran llegado a extremos inmanejables e inaceptables. Al mismo tiempo, la corrupción, la impunidad y la violación a los derechos humanos tocaron los límites de la tolerancia social. México padecía los efectos de la descomposición política, social y hasta moral.

Los cambios legislativos promovidos desde siempre y presentados como la solución a los grandes problemas nacionales, han sido insuficientes e inadecuados para reconstruir la convivencia y la paz. El 28 de noviembre de 2014, el Presidente de la República emitió un discurso en el que se esperaba ofreciera una salida a la situación por la que atravesaba el país. Sin embargo, solo se trató de la repetición de viejas fórmulas y de la vieja promesa de

---

<sup>10</sup> Véase las reformas a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, Título Sexto, artículos 71-78 bis.

que, “ahora sí”, se resolverán los problemas de seguridad y justicia. Las *Diez medidas de seguridad y justicia* y otras para combatir la desigualdad, ubicaban la dificultad central en la falta de leyes adecuadas y trasladaban la tarea al Congreso: de 14 medidas presentadas, 8 eran de carácter legislativo. Muchas ya estaban contempladas en iniciativas existentes; otras, como las de infraestructura, se encontraban en proceso y otras más eran tareas por realizar. Como con el Pacto, el Presidente se circunscribía a darle instrucciones al Congreso.

El problema es de otra naturaleza. Ha hecho falta un cambio de políticas. “Es una realidad que los mayores grados de libertad alcanzados en décadas anteriores, se diluyen ante la desigualdad que divide y enfrenta entre sí a la ciudadanía, al punto de que sin un cambio de rumbo, el panorama se muestra inseguro para todos, hostil y amenazador.” (IETD, 2) Las instituciones políticas han sido fuertemente cuestionadas mientras el gobierno ha optado por dejar que la inercia impuesta por la violencia extendida siguiera su propio cauce. El pasmo y la confusión política caracterizaban a la acción gubernamental.

El gobierno federal se empezó a sentir amenazado por las movilizaciones sociales, a lo que se sumó la denuncia pública de conflictos de interés y de presumibles actos de corrupción gubernamental. En ese ambiente, la Primera Dama apareció en escena para denunciar, en un video, que se buscaba afectar “su proyecto de gobierno”. A continuación, el Presidente declaró que combatiría los “intentos de desestabilizar el país y, sobre todo, de atentar en contra del proyecto de nación que hemos impulsado”.<sup>11</sup> El gobierno tampoco comprendía el derecho de los mexicanos a protestar pacíficamente.

Iguala, en Guerrero, exhibió el fracaso del Estado y de los gobiernos en ámbitos y en obligaciones fundamentales. Cuerpos policíacos, Ejército, partidos políticos, procuradurías de justicia, aparatos de inteligencia, gobierno local y gobierno federal tuvieron una grave responsabilidad, y su actuación, por omisión o comisión, configuró un fracaso del Estado mexicano.<sup>12</sup> La sociedad civil movilizada demostró su rechazo a los cambios que no han buscado recuperar las funciones del Estado. La función fundamental de garantizar la paz, la coexistencia pacífica, la vida y el bienestar de los ciudadanos, razón primigenia del Estado, se había extraviado en el camino.

Hace falta la reforma del poder. La estructura del Estado sigue siendo la misma de antes de la democratización, excepto que se incorporó a PAN y PRD en la vieja lógica de la corrupción. Con el Pacto por México, quedó la percepción de que la oposición desapareció. Tampoco hay acciones de gobierno, pues todo se reduce a administrar lo contingente y a justificar lo que no se hace utilizando la apabullante publicidad gubernamental en los medios de comunicación. Las reformas necesarias no se pueden instrumentar cuando el gobierno no es capaz de cumplir su cometido. La renuncia a la reforma más trascendente, la educativa, es muestra clara de la ausencia de perspectiva. “No se puede llevar a cabo una reforma del país [...] si el criterio número uno es no afectar a los grupos cercanos al poder;

---

<sup>11</sup> *El Universal*, 19 de noviembre de 2014.

<sup>12</sup> Instituto de Estudios para la Transición Democrática (IETD), *México: las ruinas del futuro*, 18 de noviembre de 2014.

y no se puede pretender ser exitoso en reformar si el criterio que subyace a la reforma es no alterar la estructura del poder”.<sup>13</sup>

Las elecciones del 5 de junio de 2015 mostraron que México enfrenta un sistema político que funciona mal, y presenta crecientes problemas de representatividad. Junto a ello, otro mal afecta a la democracia mexicana: la pobreza determina el voto. Es compra de votos por medio de despensas, materiales de construcción, pagos en efectivo, boletos de cine, lentes, artículos escolares, etc. “Por la miseria, material y ética, una parte de la población replica la corrupción que caracteriza la vida pública; comprar y vender votos es admitido [...]. El sufragio es morralla en el mercado sobre ruedas en que partidos, candidatos y autoridades han convertido nuestro sistema electoral”.<sup>14</sup> A ese estancamiento contribuyeron el PAN y el PRD. En este proceso electoral, no contaron las restricciones ni las disposiciones de la legislación electoral, aprobadas en 2014, para asegurar la equidad de la contienda, pues los partidos de oposición, el factor político que habría podido hacerlas valer, había sido desarticulado.

En conclusión

El compromiso de mejorar las condiciones de vida de los mexicanos, para que ejerzan efectivamente los derechos contemplados en la Constitución, y la recuperación de las funciones del Estado, no han pasado de su registro en el papel. Además, ambos objetivos han sido desvirtuados en la instrumentación de las políticas públicas. Las contradicciones en materia de evaluación educativa lo ilustran. Tampoco pueden mejorar las condiciones de vida sin buenos ingresos ni trabajo bien remunerado. Y no puede suponerse que el desarrollo nacional se logrará por obra de las inversiones extranjeras que llegarán a Petróleos y a Electricidad.

En el discurso y en las acciones de los dirigentes del PAN y del PRD, desapareció toda referencia al Pacto, como si no hubieran participado o hecho algún aporte. Estos dos pilares de ese acuerdo quedaron como meros sostenedores de las iniciativas presidenciales: el Presidente los asimiló. Pero también los desactivó, pues ambos partidos renunciaron a tomar como banderas de lucha política temas muy relevantes como el conflicto de interés y la corrupción gubernamental, la inseguridad y la violación de los derechos humanos.

Las oposiciones se desdibujaron después del Pacto. Una de sus consecuencias fue que se diluyeron los equilibrios políticos y los contrapesos que se creían firmes hechuras de la democratización, se sometió al Congreso a través de los dirigentes del PAN y el PRD y se domesticó a las oposiciones. El principio de división de poderes se afectó, pero el Presidente se fortaleció. Sin los beneficios ofrecidos a la población en la publicidad de las reformas del Pacto, llegaron las elecciones del 7 de junio de 2015, en el que el partido del gobierno y sus aliados del PVEM, se impusieron en el proceso para elegir diputados federales sin más límites que sus recursos económicos.

---

<sup>13</sup> Luis Rubio, “Tres años”, en *Reforma*, 21 de junio de 2015.

<sup>14</sup> Jorge Alcocer, “Hipótesis”, en *Reforma*, 9 de junio de 2015.

## Fuentes consultadas

### *Iniciativas*

Ejecutivo Federal (2012), “Iniciativa del titular del Ejecutivo Federal con proyecto de decreto, que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de educación”, en *Gaceta Parlamentaria*, n° 3664-II, martes 11 de diciembre de 2012, consultada en <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2012/dic/20121211-II.pdf>, agosto de 2014.

Ejecutivo Federal (2013a), “Iniciativa con del Ejecutivo Federal, con proyecto de decreto, que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones”, en *Gaceta Parlamentaria*, n° 3726-II, martes 12 de marzo de 2013, consultada en <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2013/mar/20130312-II.pdf>, agosto de 2014.

Ejecutivo Federal (2013b), “Iniciativa del Ejecutivo Federal, con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Sistemas Financieros, la Ley de Instituciones de Crédito y la Ley del Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores”, en *Gaceta Parlamentaria*, n° 3772-A, viernes 17 de mayo de 2013, consultada en <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2013/may/20130517-A.pdf>, agosto de 2014.

Ejecutivo Federal (2013c), “Iniciativa del Ejecutivo Federal, con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Ahorro y Crédito Popular y la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo”, en *Gaceta Parlamentaria*, n° 3772-B, viernes 17 de mayo de 2013, consultada en <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2013/may/20130517-B.pdf>, agosto de 2014.

Ejecutivo Federal (2013d), “Iniciativa del Ejecutivo Federal, con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Uniones de Crédito, en *Gaceta Parlamentaria*, n° 3772-C, viernes 17 de mayo de 2013, consultada en <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2013/may/20130517-C.pdf>, agosto de 2014.

Ejecutivo Federal (2013e), “Iniciativa del Ejecutivo Federal, con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito, de la Ley Reglamentaria de la Fracción XIII Bis del Apartado B, del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley Orgánica de Nacional Financiera, de la Ley Orgánica del Banco Nacional de Comercio Exterior, de la Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, de la Ley Orgánica del Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, de la Ley Orgánica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, de la Ley Orgánica de Sociedad Hipotecaria Federal, de la Ley Orgánica de la Financiera Rural y de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito”, en *Gaceta Parlamentaria*, n° 3772-D, viernes 17 de mayo de 2013, consultada en <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2013/may/20130517-D.pdf>, agosto de 2014.

Ejecutivo Federal (2013f), “Iniciativa del Ejecutivo Federal, con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código de Comercio, de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación”, en

*Gaceta Parlamentaria*, n° 3772-E, viernes 17 de mayo de 2013, consultada en <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2013/may/20130517-E.pdf>, agosto de 2014.

Ejecutivo Federal (2013g), “Iniciativa del Ejecutivo Federal, con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Concursos Mercantiles”, en *Gaceta Parlamentaria*, n° 3772-F, viernes 17 de mayo de 2013, consultada en <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2013/may/20130517-F.pdf>, agosto de 2014.

Ejecutivo Federal (2013h), “Iniciativa del Ejecutivo Federal, con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito y de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito”, en *Gaceta Parlamentaria*, n° 3772-G, viernes 17 de mayo de 2013, consultada en <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2013/may/20130517-G.pdf>, agosto de 2014.

Ejecutivo Federal (2013i), “Iniciativa del Ejecutivo Federal, con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito, la Ley de Concursos Mercantiles, la Ley de Protección al Ahorro Bancario y la Ley del Mercado de Valores”, en *Gaceta Parlamentaria*, n° 3772-H, viernes 17 de mayo de 2013, consultada en <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2013/may/20130517-H.pdf>, agosto de 2014.

Ejecutivo Federal (2013j), “Iniciativa del Ejecutivo Federal, con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Sociedades de Inversión y la Ley del Mercado de Valores”, en *Gaceta Parlamentaria*, n° 3772-I, viernes 17 de mayo de 2013, consultada en <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2013/may/20130517-I.pdf>, agosto de 2014.

Ejecutivo Federal (2013k), “Iniciativa del Ejecutivo Federal, con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Mercado de Valores”, en *Gaceta Parlamentaria*, n° 3772-J, viernes 17 de mayo de 2013, consultada en <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2013/may/20130517-J.pdf>, agosto de 2014.

Ejecutivo Federal (2013l), “Iniciativa del Ejecutivo Federal, con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, de la Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia, de la Ley del Banco de México, de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas, de la Ley de Inversión Extranjera y del Código Federal de Procedimientos Penales”, en *Gaceta Parlamentaria*, n° 3772-K, viernes 17 de mayo de 2013, consultada en <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2013/may/20130517-K.pdf>, agosto de 2014.

Ejecutivo Federal (2013m), “Iniciativa del Ejecutivo Federal, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras”, en *Gaceta Parlamentaria*, n° 3772-L, viernes 17 de mayo de 2013, consultada en <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2013/may/20130517-L.pdf>, agosto de 2014.

Ejecutivo Federal (2013n), “Iniciativa del Ejecutivo Federal, con proyecto de decreto por el que se adicionan y reforman diversas disposiciones de la Ley de Transparencia y de Fomento a la Competencia en el Crédito Garantizado”, en *Gaceta Parlamentaria*, n° 3772-M, viernes 17 de mayo de 2013, consultada en <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2013/may/20130517-M.pdf>, agosto de 2014.

*Dictámenes*

Senado (2012a), “Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Educación y Estudios Legislativos Segunda con respecto de la minuta con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 3° fracciones II, VII y VIII, y 73, fracción XXV; y se adiciona la fracción IX al artículo 3°, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, en *Gaceta* (Senado) 77, jueves 20 de diciembre de 2012, consultado en [http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/1/2012-12-20-1/assets/documentos/DICTAMEN\\_DE\\_LA\\_CUPC\\_20\\_1212.pdf](http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/1/2012-12-20-1/assets/documentos/DICTAMEN_DE_LA_CUPC_20_1212.pdf), agosto de 2014.

Senado (2013a), “Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Comunicaciones y Transportes; de Radio, Televisión y Cinematografía; y Estudios Legislativos, con la opinión de las comisiones de Gobernación y de Justicia, respecto de la minuta con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6°, 7°, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones”, en *Gaceta* (Senado), 127, viernes 19 de abril de 2013, consultado en [http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/1/2013-04-19-1/assets/documentos/DICTAMEN\\_TELECOMUNICACIONES.pdf](http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/1/2013-04-19-1/assets/documentos/DICTAMEN_TELECOMUNICACIONES.pdf), agosto de 2014.

Cámara de Diputados (2013a), “Declaratoria de publicidad del dictamen de las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público y de Justicia, con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones en materia financiera y se expide la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras”, en *Gaceta Parlamentaria*, n° 3859-II-A y n° 3859-II-B, martes 10 de septiembre de 2013, consultada en <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2013/sep/20130910-IIA.pdf> (primera parte) y <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2013/sep/20130910-IIB.pdf> (segunda parte), agosto de 2014.

#### *Diario de los debates*

Cámara de Diputados (2012), *Diario de los debates*, sesión n° 38, miércoles 19 de diciembre de 2012, consultado en <http://cronica.diputados.gob.mx/PDF/62/2012/dic/121219-3.pdf>, agosto de 2014.

Cámara de Diputados (2013b), *Diario de los debates*, sesión n° 17, jueves 21 de marzo de 2013, volúmenes IV y V, consultado en <http://cronica.diputados.gob.mx/PDF/62/2013/mar/130321-4.pdf> (volumen IV) y <http://cronica.diputados.gob.mx/PDF/62/2013/mar/130321-5.pdf> (volumen V), agosto de 2014.

Cámara de Diputados (2013c), *Diario de los debates*, sesión n° 6, martes 10 de septiembre de 2013, en <http://cronica.diputados.gob.mx/PDF/62/2013/sep/130910-1.pdf>, agosto de 2014.

Senado (2012b), *Diario de los debates*, n° 39, jueves 20 de diciembre de 2012, consultado en [http://www.senado.gob.mx/content/sp/dd/content/cale/diarios/62/1/PPO/PDF-WEB/D39\\_20\\_DIC\\_2012.pdf](http://www.senado.gob.mx/content/sp/dd/content/cale/diarios/62/1/PPO/PDF-WEB/D39_20_DIC_2012.pdf), agosto de 2014.

Senado (2013b), *Diario de los debates*, n° 27, viernes 19 de abril de 2013, consultado en <http://www.senado.gob.mx/content/sp/dd/content/cale/diarios/62/1/SPO/PDF-WEB/D27-19-ABRIL-2013.pdf>, agosto de 2014.

Senado (2013c), *Versión estenográfica de la sesión ordinaria de la H. Cámara de Senadores del martes 26 de noviembre de 2013*, consultada en [http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/component/blog\\_calendar/?year=2013&month=11&day=26&modid=218](http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/component/blog_calendar/?year=2013&month=11&day=26&modid=218), agosto de 2014.

Pacto por México, <http://www.presidencia.gob.mx/wp-content/uploads/2012/12/Pacto-Port-M%C3%A9xico-TODOS-los-acuerdos.pdf>

Iniciativa de reforma energética, <http://cdn.reformaenergetica.gob.mx/Reforma19Nov.pdf>

Iniciativa de reforma político-electoral, <http://www.presidencia.gob.mx/reforma-politica-electoral/>  
La reforma político-electoral se integra de 56 iniciativas presentadas por diversos Senadores de la República de todos los grupos parlamentarios por las que se proponen reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en la materia.

Videgaray, Luis (2014), *Palabras del secretario de Hacienda, Dr. Luis Videgaray, en el marco de la promulgación de la reforma financiera, a cargo del presidente Enrique Peña Nieto*, consultado en [http://www.hacienda.gob.mx/SALAPRENSA/doc\\_discurso\\_funcionarios/secretarioSHCP/2014/lvc\\_promulgacion\\_reforma\\_financiera\\_09012014.pdf](http://www.hacienda.gob.mx/SALAPRENSA/doc_discurso_funcionarios/secretarioSHCP/2014/lvc_promulgacion_reforma_financiera_09012014.pdf), agosto de 2014.