

El episodio reformista en México (2012-2014): explorando las razones del cambio en la segunda alternancia.*

Miguel Armando López Leyva**

Resumen

El artículo pretende aportar una explicación sobre la negociación y aprobación exitosa de una serie de reformas en el lapso de dos años, los primeros de la presidencia de Enrique Peña Nieto (2012-2018). Este “episodio reformista” puede comprenderse en razón de la conjunción de tres elementos importantes: a) el contexto político en el que el nuevo gobierno tomó el poder; b) el mecanismo utilizado para la negociación con los partidos políticos; c) la dinámica interna de éstos como resultado del proceso electoral de 2012.

Palabras clave: democracia, gobierno, reformas, cambio institucional, alternancia.

Abstract

The article aims to provide an explanation of successful negotiation and approval of reforms in the early years of presidency of Enrique Peña Nieto (2012-2018). This “reformist episode” can be understood because of the combination of three important elements: a) the political context in which the new government took power, b) the mechanism for negotiating with political parties, and c) the internal dynamics of parties as a result of the electoral process in 2012.

Key words: democracy, government, reforms, institutional change, alternation.

Introducción

El 1 de diciembre de 2014 se cumplió el primer tercio del sexenio del presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018). Hasta hacía unos meses, el principal tema de ocupación de su administración (y de la opinión pública, sin duda) eran las reformas que se habían logrado, en buena parte por el impulso del Ejecutivo, pero también por la aceptación y la promoción de los principales partidos políticos opositores [el Partido Acción Nacional

Recibido: 10 de diciembre de 2014. Aceptado: 2 de marzo de 2015.

* Agradezco a Michelle Vyoleta Romero Gallardo su valiosa ayuda para recabar y sistematizar la información de las votaciones del Congreso de la Unión que aquí se presentan.

** Doctor en Ciencias Sociales con especialización en Ciencia Política, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-sede México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I. Investigador Titular de Tiempo Completo en el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIS-UNAM). Correo electrónico: leyva@sociales.unam.mx

(PAN), y el de la Revolución Democrática (PRD)].¹ Más aún, el Presidente tuvo el arrojo de afirmar que los cambios alcanzados habían sido un “logro histórico”, y que representaban la conclusión de “la fase legislativa de un importante ciclo reformador” (Peña Nieto, 2014).

Sean un logro de esa naturaleza o no, lo cierto es que algunos de esos cambios no se habían procesado con anterioridad, otros sí aunque con un alcance diferente y/o limitado, y otros resultaban menos polémicos y por lo tanto con menores resistencias para su aceptación. Vistas así, las reformas emprendidas en esta administración en tan corto tiempo cambiaron la narrativa gubernamental al poner el acento en que incluso temas tan delicados como el petróleo podían ser objeto de cambios constitucionales, y que las diferencias políticas no deberían obstaculizar las transformaciones posibles. Claro está, no todas las reformas en cuestión tenían este talante tan polémico, pero el logro de ellas, en su conjunto, ha servido para sostener esta nueva narrativa de lo que se ha dado en llamar “reformas transformadoras”.

En ese sentido, el propósito de este artículo es apuntar hacia los factores que explican la negociación y aprobación exitosa de las reformas en un breve lapso, menos de dos años, en términos de las condiciones existentes (políticas e institucionales) en el país. No está de más decir que éste no pretende ser un análisis detallado de las reformas que se enuncian, de su posible impacto para el futuro del país, ni un balance de su pertinencia técnica; es, más certeramente, una aproximación politológica para tratar de comprender el

¹ El panorama político y social del país cambió a raíz de tres sucesos fundamentales, que modificaron el terreno de las prioridades de gobierno, a saber (por orden de aparición): la movilización de estudiantes del Instituto Politécnico Nacional (IPN) en contra del nuevo Reglamento Interno y de los planes y programas de estudio (el primer paro de actividades se registró el 17 de septiembre de 2014 y hacia el 30 de este mes se había generalizado) (*Eje Central*: www.ejecentral.com.mx/cronologia-de-la-lucha-de-los-estudiantes-del-ipn/); la movilización social en torno a la desaparición, el 26 de septiembre, de 43 estudiantes de la Escuela Normal Rural de Ayotzinapa (*Excelsior*: <www.excelsior.com.mx/nacional/2014/11/07/991208#.VG_o9AfqSs.mailto>); y la revelación de un posible conflicto de interés del Presidente por la adquisición y posesión de una casa de su esposa (“Casa Blanca”, como se le tildó), la ex actriz Angélica Rivera (*Reforma*, 10 y 11 de noviembre, 2014). El caso de la desaparición de estudiantes ha prendido lo que Schedler (2014) ha denominado la “llama de la indignación”, con recurrentes movilizaciones en varias partes del país y exigencias en distintos y variados ámbitos para que se esclarezca el asunto. Por su parte, el tema de la “Casa Blanca” ha generado dudas sobre la integridad del Primer Mandatario, más aún, como apunta *Reforma* (11 de noviembre, 2014), sobre la repercusión internacional: “El diario que más destacó la noticia fue el WSJ [*Wall Street Journal*], donde se le dedicó incluso un espacio en la sección de portada que resume las noticias más importantes del mundo, titulada ‘What’s news’... ‘La controversial residencia también podría revivir recuerdos para muchos mexicanos de los escándalos de corrupción bajo el PRI, que gobernó el país durante 71 años hasta que perdió el poder en 2000’, indicó el rotativo”.

proceso que condujo a este “episodio reformista”. La idea global que enmarca la respuesta ofrecida en estas líneas es que las instituciones democráticas son necesarias para el logro de cualquier cambio (léase aquí “reforma”), pero son insuficientes *per se si* los procesos políticos que lo encaminan no son conducidos correctamente.

En consecuencia, las claves para entender dicho episodio tienen que ver con los siguientes tres elementos interrelacionados:

- a) El contexto político en el que se formuló la iniciativa negociadora, lejana del conflicto poselectoral y sustentado en la plena legitimidad democrática del Presidente entrante;
- b) La forma como se propuso negociar, mediante un canal alterno al Congreso de la Unión;
- c) La dinámica interna de los partidos políticos involucrados, que trascendió la visión endogámica de las dirigencias. Así, un contexto político favorable permitió que la iniciativa gubernamental tomara su curso, no sin tensiones y desencuentros, y que el reposicionamiento de fuerzas al interior de los partidos permitiera una actitud favorable al acuerdo con el gobierno entrante.

Una precisión conceptual para ubicar el problema

En los últimos años, un tema recurrente en los medios políticos y académicos ha sido el de las “reformas estructurales”. Algunos desde la línea de defensa abogaban por la necesidad de implementar cambios de fondo como una salida expedita hacia el progreso, ante lustros de estancamiento padecidos por la economía mexicana; desde la línea opuesta, los detractores reducían su importancia por tratarse de fuertes condicionamientos (“imposiciones”) de organismos internacionales extranjeros (el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional), pero además por tratarse de rígidos ajustes que ponían el acento en solucionar los problemas “macro” sin necesariamente resolver los “micro”, los experimentados por los ciudadanos en su vida diaria.²

² Hablar de “reformas estructurales” se hizo sinónimo de “reformas económicas neoliberales”, es decir, reformas en busca de estabilización como respuesta a fenómenos extendidos en los ochenta en nuestros países, tales como la hiperinflación y el endeudamiento externo, con el objetivo de contener aquélla y el déficit fiscal, y hacer las economías más competitivas en el entorno mundial. Estas reformas, enmarcadas en el “Consenso de Washington”, tenían como medidas generalizables las siguientes: “disciplina fiscal, nuevas prioridades de gasto público, reforma tributaria, liberalización financiera, tipos de cambio real competitivo y unificado, liberalización comercial, expansión de la inversión extranjera directa, privatización

Las reformas buscadas o logradas en los tres últimos sexenios (los de Vicente Fox Quesada, Felipe Calderón Hinojosa y Enrique Peña Nieto), períodos coincidentes con las dos alternancias que hemos experimentado,³ están inscritas en el debate por el cambio estructural. El contexto democrático complejizó la dinámica del desarrollo del país. Es bien sabido que el cambio económico, como en muchos otros en el mundo, tendió a coincidir con el político, con la “transición democrática”, así fuera éste un proceso más prolongado que el de otras naciones (Labastida y López Leyva, 2008). Algunos de los ajustes en la economía precedieron a las transformaciones en la esfera de la política, pero otros más se empalmaron y fueron el entorno en que se dieron estas últimas. Ya entrados en el terreno de la (primera) alternancia, a partir de 2000, las exigencias del cambio fueron otras, no necesariamente de corte económico, y se configuraron como imprescindibles para darle vida y continuidad al régimen democrático (por ejemplo, la exigencia de transparencia en la toma de decisiones).

De este modo, la mayor parte de las reformas de estos sexenios (y de los anteriores) responden a problemas y desafíos en los ámbitos económico y financiero; pero otras, sin tener los objetivos y propósitos de las anteriores, no se limitan a ellos, pues se orientan a mejorar el desempeño y funcionamiento de los regímenes políticos democráticos en términos ya no sólo de cómo se accede al poder, porque el procedimiento electoral se ha consolidado, sino de cómo se ejerce, porque aquí es donde se encuentran los déficits más acentuados.⁴ No obstante esta importante distinción por tipos de reformas, bajo la etiqueta “estructurales” se le ha conocido, en la vida pública mexicana, a todos aquellos cambios institucionales (constitucionales, legales) que, se supone, deben ser llevados a la práctica para mejorar el país (así de vasta como ambigua su dimensión).

Un aspecto que resalta del debate político de los últimos tiempos es el siguiente: mientras en los sexenios de los Presidentes provenientes del PAN fueron más las reformas buscadas que las logradas, en el que está en

de empresas públicas, desregulación y garantías de derechos de propiedad” (Altman y Castiglioni, 2009: 17). Este conjunto de políticas responde a lo que se ha llamado “reformas de primera generación”, a las que se le han agregado las de “segunda generación” con objetivos y propósitos similares para afrontar fenómenos financieros hasta cierto punto diferentes: el crecimiento sostenido y a largo plazo (Trejo Ramírez y Andrade Robles, 2013).

³ En 2000 ocurrió la primera, con el triunfo de Fox, el primer presidente no proveniente del Partido Revolucionario Institucional (PRI); en 2012 ocurrió la segunda alternancia, con la victoria de Peña, postulado por el partido que Fox desplazó de la Presidencia.

⁴ Esta distinción entre “acceso” al y “ejercicio” del poder resulta útil para diferenciar los ámbitos de avance y retroceso en las democracias y evitar juicios sumarios. Respecto de esta distinción, véanse Mazzuca (2007) y Labastida, Castaños y López Leyva (2007).

curso, el del Presidente proveniente de las filas del Partido Revolucionario Institucional (PRI), Enrique Peña Nieto, la idea generalizada (y defendida por él mismo) es que son más las segundas que las primeras. No es ésta una valoración necesariamente cuantitativa, sino de carácter cualitativo; esto es, aquellas reformas que parecían impensables, por su alcance y relevancia, se tramitaron sin mayores sobresaltos en estos dos últimos años, a diferencia de lo ocurrido en los 12 anteriores, todo ello en un contexto de gobiernos divididos o “sin mayoría”.⁵

Por supuesto, no es que no haya habido intentos en los años de la primera alternancia, con el PAN en la cima del poder, los hubo (y de esto se hablará más adelante), pero éstos fueron frustrados, parciales y/o francamente insuficientes. Ejemplos típicos de este historial negativo son los proyectos emprendidos en los casos de la energética –en donde la empresa estatal de petróleo, Petróleos Mexicanos (Pemex) se asumía como un símbolo de soberanía intocable– y la fiscal/hacendaria –en donde la disputa por el incremento en el impuesto al consumo paralizaba cualquier discusión posible y razonable.

Para decirlo de otra manera: no deja de asombrar la rapidez con que el gobierno en turno, el de Enrique Peña Nieto, ha logrado procesar un paquete de reformas de envergadura, entre ellas algunas que hasta hace poco tiempo se consideraban imposibles (porque implicaban una dura confrontación y posiciones políticas irreconciliables). Siendo esto así, la pregunta que asoma es: ¿qué razones pueden ayudar a entender este singular episodio reformista? Puede formularse el asunto de un modo más sencillo y retórico, a saber: ¿por qué sí pudieron hacerse estas reformas con el PRI en el poder, y no antes, con el PAN en el Ejecutivo? No deja de extrañar la poca atención académica que ha recibido la búsqueda de explicaciones al procesamiento del cambio institucional y no sólo a su contenido, sin que medien interpretaciones partidistas, a favor o en contra, o justificaciones que se asientan en la fuerza de las voluntades individuales y remiten exclusivamente al liderazgo presidencial.

⁵ Entre 1997 y 2012 México experimentó quince años de gobiernos sin mayoría. Para Casar (2013: 221), la investigación de este periodo desmiente “la tesis de que la creciente pluralidad en el Congreso y la ausencia de mayoría para el partido del presidente han provocado una falta generalizada de acuerdos y la obstrucción sistemática de la agenda presidencial”. Es decir, la situación de gobierno dividido no puede ser argüida como explicación del freno a las iniciativas reformistas de los presidentes provenientes del PAN.

Las reformas en los sexenios de la primera alternancia (2000-2012)

¿Cuáles fueron los intentos reformistas en los dos gobiernos federales en manos de Acción Nacional? Para colocar en un lugar adecuado el episodio reformista al que se alude en estas líneas, conviene esclarecer cuáles fueron los antecedentes, sobre qué asuntos se estaba discutiendo y qué representaban para el país en términos políticos (es decir, por qué su logro se transformó en un preciado objeto de disputa). Con este atajo será posible matizar el entusiasmo gubernamental actual, pues permitirá ver que el camino del cambio institucional lo han andado Presidentes anteriores con diferentes resultados, y así se podrá analizar con mayor perspectiva las transformaciones conseguidas.

Sin duda, el tema de las reformas ha estado en la agenda de los distintos gobiernos en turno desde cuando menos tres décadas atrás.⁶ Más aún, la exigencia y/o petición de que se emprendan con cierta urgencia ha sido foco de interés permanente de muchos sectores sociales y élites de toda índole, particularmente desde 2000. La alternancia en el poder en ese año y la disipación de las dudas sobre la instauración de nuestra democracia parecían ser terreno fértil para su procesamiento. Pero, para sorpresa general, los dos gobiernos derivados del PAN lograron poco ante ese reclamo tan insistente, y tras 12 años en el poder, el escenario terminó siendo de poco avance, por no decir desalentador.

En el “sexenio de la alternancia” (2000-2006) hubo reformas importantes que es preciso mencionar. En el recuento de ellas que hace Bolívar Meza (2008) destacan las constitucionales como: derechos y cultura indígenas, educativa (hace el nivel preescolar obligatorio), doble nacionalidad y voto de los mexicanos en el extranjero; entre aquellas de legislación secundaria que son notables, encontramos la que crea el Instituto Nacional de las Mujeres, la de transparencia y acceso a la información pública gubernamental, para prevenir y erradicar la discriminación, y la de desarrollo social. En opinión del autor citado, siendo el 80% del total de las reformas iniciativas del Poder Ejecutivo, “por su relevancia y trascendencia distaron mucho de ser una reforma del Estado” (291).

⁶ Para exemplificar: la reforma a las leyes laborales ha estado en la agenda de gobierno desde la administración de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), cuando planteó la necesidad de una nueva legislación sobre el tema; la reforma fiscal ha sido objeto de discusión y debates públicos desde hace tres décadas, también en ese sexenio, cuando se llevaron modificaciones a la baja del Impuesto sobre la Renta (ISR) (Johansson, 2013).

El entonces presidente Fox planteó una agenda legislativa con tres prioridades, de acuerdo con Peschard (2006): derechos y cultura indígenas, reforma fiscal integral y ley de desarrollo rural. Las tres fueron procesadas por el Congreso aunque con diferentes resultados: la primera tuvo enmiendas que resultaron en una ley que no contribuyó a resolver el conflicto zapatista, la segunda no fue dictaminada en la LVIII Legislatura y la tercera la vetó el propio Ejecutivo. Si bien es claro, como aduce la autora, que no hubo en este sexenio “parálisis legislativa”, pues la tasa de éxito de las iniciativas presentadas por el Ejecutivo fue más alta que la tasa correspondiente de las dos Cámaras del Congreso (a pesar de que el número de iniciativas presentadas por los legisladores resultó ser superior a la de aquél), también lo es que no tuvieron buena fortuna las que le interesaban al mandatario (como las tres comentadas), en parte por la debilidad del apoyo de gobierno con que contaba Fox (“el PAN carecía de mayoría en el Congreso”), en parte también por la disociación entre éste y su partido.

El caso de los intentos de reforma fiscal nos puede dar la imagen perfecta de las dificultades para procesar reformas de “gran calado”, como se les adjetiva ahora. De acuerdo con Velasco Cruz (2007), fueron tres las propuestas de reforma fiscal de Fox, las tres fracasadas: la primera se presentó en diciembre de 2001, las otras dos en el mismo mes pero de 2003. Las razones del fracaso, de acuerdo con el autor, son consistentes con lo formulado con Peschard, pero avanzan más allá, pues suponen responsabilidad no sólo del propio Presidente sino también de los partidos de oposición. Siguiendo con el autor, la combinación de los siguientes elementos explica al fracaso de la propuesta fiscal:

[...] la debilidad del gobierno panista en la estructura formal del poder del país, el reacomodo de las fuerzas internas del PRI, la “lógica de oposición” que orientó a éste y a los demás partidos opositores, la desconfianza u hostilidad de la ciudadanía hacia la propuesta, el equilibrio de fuerzas dentro de la sociedad (en particular, el mutuo poder de veto de los miembros de la élite económica y los ciudadanos desorganizados) (109).

En el segundo gobierno del PAN (2006-2012) también se procesaron varias reformas importantes, aunque teniendo en cuenta el marco anterior, con resultados similares: intentos frustrados o parcialmente exitosos en algunos ámbitos polémicos en un contexto de activismo parlamentario (es decir, sin parálisis legislativa). De acuerdo con César Astudillo, en el periodo presidencial de Felipe Calderón hubo 110 cambios a la Constitución, lo que no se compara con sexenios previos: en el de Ernesto Zedillo (1994-2000)

fueron 77; en el de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) 66, y en el de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) 55. De acuerdo con su perspectiva, “ha sido el sexenio en el que se han dado más reformas constitucionales, lo cual quiere decir que no hubo inmovilismo o parálisis legislativa sino, al contrario, hubo una capacidad interesante de acordar y consensuar políticamente” (*El Financiero*, 4 de abril, 2013).

Sin embargo, como lo asienta José Antonio Crespo (*idem*), hubo avances importantes, pero la mayoría de las reformas constitucionales fueron superficiales o no tan profundas para lo que requería el país. Esto aplica también para los cambios de legislación secundaria o de otra índole. En el recuento que hace Zamitz Gamboa (2010), se pueden destacar las siguientes: la fiscal, la de pensiones de los trabajadores del Estado, de seguridad y justicia (siendo éste el tema que se convirtió en eje de las políticas del Presidente) y la de Pemex. Justamente la primera y la última revelan el tortuoso camino de los cambios en asuntos polémicos aunque, a diferencia de lo ocurrido con Fox, fueron iniciativas que tuvieron curso legislativo pero no se aprobaron en los términos deseados por el Ejecutivo.

Para objeto de comparación, veamos el caso de la reforma fiscal, caso emblemático sin duda. Este cambio, que no se pudo procesar en tres ocasiones en el sexenio anterior, se aprobó en septiembre de 2007 en ambas cámaras del Congreso de la Unión. Entre los gravámenes estuvieron la creación de dos nuevos impuestos: el Empresarial de Tasa Única (IETU) y el de Depósitos en Efectivo (IDE) (no hubo impuesto al consumo). De acuerdo con Castellanos *et al.* (2009), los factores que facilitaron la negociación y aprobación de esta reforma fueron los siguientes: la construcción de un ambiente de diálogo, promovido principalmente por la Secretaría de Hacienda; el papel de conducción y facilitación de esta dependencia gubernamental; la coincidencia en la necesidad de la reforma y de sus propósitos entre diputados y servidores públicos; el acceso oportuno a la información, de carácter técnico, de parte de los grupos parlamentarios, lo que contribuyó al logro de un diagnóstico compartido; finalmente, el diseño del contenido de la iniciativa, que no estaba cargado exclusivamente en el componente recaudatorio.

No obstante la cristalización de esta reforma, un avance si se compara con la pobre operación política del gobierno de Fox, resultó insuficiente para corregir varios de los problemas de financiamiento público. En la evaluación de Salinas Sánchez (2010: 350),

Aunque en términos oficiales se hizo referencia a la elaboración de una “reforma fiscal”, el resultado consiste en un paquete de enmiendas tributarias que no modificaron la composición, la estructura y el sentido de una recaudación en la que, como tarea de gobierno, prevalece una débil y poco acertada orientación

hacia los intereses del Estado. La recaudación promedio de nuestro país continúa siendo de las más bajas en la región.

Las reformas en el sexenio de la segunda alternancia (2012-2014)

Con la segunda alternancia en 2012,⁷ lo que se conoce como “el regreso del PRI” (Flores Macías, 2013), se reactivaron las baterías para lograr aquellas reformas pendientes y ampliar el rango de aquellas otras que se habían logrado. Como se ha señalado, al cabo de dos años de la Presidencia de Enrique Peña Nieto, los resultados parecen ser muy distintos, satisfactorios en el terreno de las políticas aprobadas (y en esa dirección se encuentra la narrativa oficial). Esto nos ha llevado a preguntar: ¿por qué en tan corto plazo han sido negociadas y aprobadas reformas que no lograron ser concretadas durante los seis años de la primera alternancia (con Fox) y los seis de continuidad panista (con Calderón)? ¿Qué razones explican este resultado?

Antes de desarrollar la respuesta, el primer paso lógico es desglosarlas para tener el panorama completo. Las reformas que se han negociado y aprobado en estos primeros dos años del presente sexenio han sido etiquetadas por la Presidencia de la República (<www.presidencia.gob.mx>) como “transformadoras”. Quizá sea así para evitar la carga negativa que en la opinión pública tiene el sentido “estructural”, por referencia a lo “neoliberal”, sentido que se propagó a finales de los años noventa del siglo pasado. Aunque la prensa registre 12 reformas que han visto luz en este periodo de dos años, la misma Presidencia presume que han sido 11, a las que también llama “Reformas en Acción” (<reformas.gob.mx>). No obstante, en rigor estricto debemos contabilizar 10, debido a que la laboral fue una de las herencias de Felipe Calderón en los últimos meses de su mandato; dicha reforma fue

⁷ En este año se repitió la situación de gobierno dividido o sin mayoría en ambas cámaras del Congreso de la Unión. En la de diputados, el PRI quedó con el 41% de los legisladores, el PAN con el 23% y el PRD con el 20%; en la de senadores, el PRI quedó con el mismo porcentaje, 41%, el PAN con el 30% y el PRD con 17% (López Levi *et al.*, 2012). Claro está, el partido del Presidente tiene una mejor posición a la hora de la negociación porque representa la “mayor minoría”, circunstancia que no necesariamente se reprodujo en sexenios anteriores, como lo apunta Casar (2013: 232): “Zedillo mantuvo el poder para obstruir la aprobación de las iniciativas de carácter constitucional en ambas cámaras y en el Senado para todo tipo de iniciativas. Además, sólo necesitaba once votos en la Cámara de Diputados para lograr la mayoría. En contraste, Fox sólo tenía el poder para obstruir reformas constitucionales y únicamente en la Cámara de Diputados durante su primer trienio. Finalmente, Calderón tuvo el apoyo partidario en el Senado para impedir el paso de las reformas constitucionales durante todo su mandato y durante el primer trienio en la Cámara de Diputados”.

promulgada el último día del mismo, el 30 de noviembre de 2012, como producto de una iniciativa preferente, una de las figuras introducidas en la reforma política aprobada en agosto de ese año (Olmeda y Armesto, 2013).

¿Cuáles son estas reformas que el Ejecutivo difunde y defiende como su tarjeta de presentación principal? El Presidente las ha ordenado, en un artículo en el periódico español *El País*, de acuerdo con sus objetivos: “elevar la productividad de México para impulsar el crecimiento y el desarrollo económico; fortalecer y ampliar los derechos de los mexicanos y afianzar nuestro régimen democrático y de libertades”. En el primero de ellos se encuentran las reformas energética, de competencia económica, de telecomunicaciones y radiodifusión, la hacendaria, la financiera y la laboral; en el segundo incluye la educativa, la que “moderniza el juicio de amparo” y la que crea el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP); finalmente, en el tercer bloque están la político-electoral y la de transparencia (Peña Nieto, 2014).

Vistas de forma cronológica (por su fecha de promulgación), las 10 reformas aprobadas son las siguientes (descontando la laboral por lo indicado atrás):

Núm.	Reformas	Fechas de votación en el Congreso de la Unión		Fecha de promulgación por el Ejecutivo
		Cámara de Diputados	Cámara de Senadores	
1	Educativa	21/12/12	20/12/12	25/02/13
2	Ley de Amparo	12/02/13	20/03/13	01/04/13
3	Telecomunicaciones	25/04/13	30/04/13	10/06/13
4	Hacendaria*	15/10/13	24/10/13	06/12/13
5	Energética	11/12/13	10/12/13	20/12/13
6	Financiera	10/09/13	26/11/13	09/01/14
7	Política	05/12/13	13/12/13	31/01/14
8	Transparencia	26/11/13	20/11/13	07/02/14
9	CNPP	05/02/14	05/12/13	04/03/14
10	Competencia económica	29/04/14	25/04/14	22/05/14

En los casos en que hubo dos votaciones en una misma Cámara, por enmiendas u observaciones hechas por la Cámara revisora, se toma en cuenta la fecha de la segunda votación.

* Las modificaciones de esta reforma fueron en cinco leyes. Aquí sólo se toma en cuenta, a manera de ilustración, las fechas de las votaciones del *Código Fiscal de la Federación*.

Fuente: elaboración propia con base en la revisión del *Diario Oficial de la Federación* (<reformas.gob.mx>), la *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados (<gaceta.diputados.gob.mx>) y votaciones de la LXII Legislatura de la Cámara de Senadores (<www.senado.gob.mx>).

Salta a la vista que a pesar de que la mitad de ellas se promulgaron en 2013 y la otra mitad en 2014, la mayoría fueron negociadas durante el primer año de gobierno, es decir, se infiere que había una decisión para procesarlas con agilidad, probablemente aprovechando el “beneficio de la duda” que todo Presidente tiene cuando toma posesión. De las 10, la mitad requirieron cambios a la Constitución: educativa, telecomunicaciones, energética, política y de transparencia; salvo esta última, las restantes ya tienen su respectiva legislación secundaria. La que ha quedado pendiente a dos años de cumplida esta administración es la de combate a la corrupción, una de las promesas de campaña del hoy Presidente.⁸

El balance, entonces, es positivo para el gobierno en turno. De las 10 “reformas transformadoras”, nueve están terminadas en su proceso legislativo y a una de ellas le falta su reglamentación secundaria. Un muy buen resultado desde la perspectiva del proceso político que las produjo, habida cuenta los fracasos de los sexenios anteriores en varios de estos asuntos (en especial la cuarta y la quinta del cuadro); por ello es que asombra cuán rápido se han procesado estas reformas a pesar de la permanencia del gobierno dividido y de las connaturales diferencias en varios de estos temas de la agenda pública entre los actores nacionales (el ejemplo más claro es la posición extrema en relación con la energética). Esto parece indicar que la pluralidad política, en sí misma, no es obstáculo para llevar adelante cambios, mucho menos es sinónimo de “parálisis legislativa” (una expresión de uso frecuente durante los gobiernos de la primera alternancia). La conducción de gobierno ha sido la nota distintiva en este sexenio, a pesar de las fuertes críticas que ha recibido por la falta de justificación y defensa de las decisiones tomadas.⁹

⁸ Es de hacerse notar que a pesar de que el Senado aprobó a fines del año pasado la creación de un nuevo órgano de combate a la corrupción (la Comisión Nacional Anticorrupción), este asunto se quedó estancado en la Cámara de Diputados. A mediados de septiembre, la noticia que ameritó la atención de la prensa indicaba que “el tema, la minuta y los avances están, en realidad, en punto muerto”, en palabras del diputado Carlos Reyes Gámez (*El Financiero*, 16 de noviembre, 2014). No obstante, el PAN ha reactivado este tema al presentar una iniciativa para crear un “Sistema Nacional Anticorrupción” que sigue pendiente de discusión en el Congreso, aunque parece tener la simpatía del partido gobernante (*Reforma*, 4 de noviembre, 2014). Pero cumplidos los dos años del gobierno de Peña Nieto, la promesa por una gran reforma anticorrupción ha quedado rezagada. Para finales de noviembre de 2014, lo que está en marcha es la convocatoria para ocupar una Fiscalía Especializada en Materia de Delitos Relacionados con Hechos de Corrupción, dependiente de la Procuraduría General de la República (PGR) (*Reforma*, 24 y 29 de noviembre, 2014), un cambio de menor relevancia a lo esperado.

⁹ Por ejemplo, Jesús Silva Herzog-Márquez (2014) escribió al respecto: “El gobierno de Peña Nieto se ostentó como portador de un proyecto ambicioso de transformación que no era necesario siquiera explicar. Se decía y se repetía que las reformas que se llevaban a cabo eran éas que durante lustros no pudieron concretarse. Hablar de las “reformas pendientes” era suficiente... El Presidente apostó a una forma de la eficacia liberada de la carga de la justificación”.

Ahora bien, para poner en su justa medida el pretendido “logro histórico” de todas estas reformas, hay que evaluar cómo fueron votadas en el Congreso de la Unión. Interesa advertir los grados de disenso, particularmente en los temas de mayor controversia en el pasado (energético y hacendario). Para tal efecto, se resaltan las votaciones a nivel constitucional, en donde las hubo, y las votaciones de legislación secundaria en donde no hubo modificaciones a la Carta Magna.

Reformas con cambios constitucionales	Votación Cámara de Diputados		Votación Cámara de Senadores	
	A favor (%)	En contra (%)	A favor (%)	En contra (%)
Educativa	81.52	11.83	100	-
Energética	73	27	77.23	22.76
Telecomunicaciones	92.32	7.22	95.72	2.56
Política	85	14.34	88.39	9.82
Transparencia	95.49	3.6	93.75	6.25
Reformas sin cambios constitucionales	Votación Cámara de Diputados		Votación Cámara de Senadores	
	A favor (%)	En contra (%)	A favor (%)	En contra (%)
Hacendaria*	87.33	12.23	62.93	37.06
Financiera	83.26	13.69	78.44	20.68
Competencia económica	86.62	11.88	94.69	4.42
Código Nacional de Procedimientos Penales	92.5	6.36	100	-
Amparo	94.77	3.92	100	-

En los casos en que hubo dos votaciones en una misma Cámara, por enmiendas u observaciones hechas por la Cámara revisora, se toma en cuenta la segunda votación.

* Las modificaciones de esta reforma fueron en cinco leyes. Aquí sólo se toma en cuenta, a manera de ilustración, las votaciones del *Código Fiscal de la Federación*.

Fuente: elaboración propia con base en la revisión del *Diario Oficial de la Federación* (<reformas.gob.mx>), la *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados (<gaceta.diputados.gob.mx>) y votaciones de la LXII Legislatura de la Cámara de Senadores (<www.senado.gob.mx>).

Podrá notarse que las reformas controvertidas son las que generan mayor disenso en las votaciones: la energética tiene los más altos niveles en ambas cámaras, aunque representa prácticamente una cuarta parte de los

votos; la hacendaria tiene el más alto nivel en el Senado, casi dos quintas partes de los votos, pero como se requería una mayoría simple, el casi 63% a favor es una suma suficientemente aceptable para darle legitimidad. Por otra parte, las que tuvieron mayorías abrumadoras, incluso unanimidades, fueron la reforma educativa, la de transparencia, la del CNPP y la nueva Ley de Amparo. En general, la energética es la que menos apoyo tuvo en ambas cámaras (la hacendaria y financiera también, aunque sólo en el Senado), porque las otras votaciones tuvieron un apoyo por encima del 80 por ciento.

De hecho, el PRD fue el partido que alineó su votación en contra en la reforma energética en ambas cámaras, es decir, ninguno de sus legisladores votó a favor (sólo en el Senado se comportó del mismo modo en el caso de la financiera, votando toda la bancada en contra). Lo anterior a diferencia de lo ocurrido en los otros asuntos indicados, en donde sus bancadas en ambas cámaras se dividieron (a favor o en contra) o apoyaron unánimemente las iniciativas propuestas. El énfasis en el partido más importante de izquierda tiene trascendencia porque su aval en estos cambios era fundamental, y el dato no es menor: su posición irreductible se mantuvo exclusivamente en el energético, aunque procesó su diferendo de manera institucional sin hacer un conflicto mayor, pues su dirigencia nacional optó por darle cauce al proponerse recolectar firmas para llamar una consulta nacional para revertir sus efectos.¹⁰

Las razones de las reformas: ensayando una explicación

Dicho lo anterior, considerando el itinerario de las reformas y las votaciones con bajos niveles de diseño: ¿por qué ahora fue posible reformar de este modo y en breve lapso, en temas incluso tan difíciles? Más concretamente, ¿qué posibilitó la negociación y aprobación de este paquete importante de

¹⁰ La consulta popular es otra de las figuras introducidas en la reforma política aprobada en agosto de 2012, cuya ley reglamentaria se aprobó y promulgó en marzo de 2014 (*la Ley Federal de Consulta Popular*). De acuerdo con el artículo 12 de la misma, entre los sujetos que pueden solicitar una consulta popular sobre un tema de “trascendencia nacional” son el Presidente, el 33% de los integrantes de cualquiera de las cámaras del Congreso o bien “los ciudadanos en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores”. Siguiendo esta última ruta, el PRD (y el Movimiento de Regeneración Nacional, MORENA, un nuevo partido político) siguió el procedimiento indicado en la ley para hacer una consulta sobre la reforma energética. Pero al momento de la revisión de la constitucionalidad de parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), ésta resolvió desechar la propuesta de ambos partidos por considerar que violaba el artículo 35 constitucional al afectar ingresos y egresos del Estado mexicano (*La Jornada y Reforma*, 31 de octubre de 2014).

reformas? El episodio reformista puede entenderse a partir de la interrelación de tres factores relevantes, a saber: *a) el contexto previo a la negociación; b) la forma en que se propuso llevarla a cabo; y c) el curso tomado por la vida interna de los partidos políticos involucrados antes y durante la misma.* Esta explicación en tres partes no es exhaustiva, pero señala los aspectos clave que tuvieron un peso determinante en el resultado.

El contexto o el cambio en el ambiente político. Lo primero es reconocer la relevancia del contexto previo a la segunda alternancia, esto es, la campaña electoral de 2012. Desde entonces, el hoy presidente había marcado como prioritario una agenda de reformas que, según él, transformarían al país, a lo cual se agregaba el que hizo el sello distintivo de su propia acción, retomado de su gestión en el estado de México: la eficacia. De este modo, para cuando ganó la elección ese año, eran claras cuando menos cinco que consideraba fundamentales: la energética (con el debate de fondo si ello implicaba la entrada de capital privado a la industria petrolera), la fiscal (con la apertura del PRI a discutir un impuesto generalizado, que podía ser el impuesto al valor agregado, IVA por sus siglas), la laboral (con la idea de flexibilizar las contrataciones y regular el *outsourcing*), la política (cuya bandera de batalla era la reducción de las diputaciones plurinominales) y la de seguridad (que tenía como principal promesa la creación de una gendarmería nacional) (*Animal Político*: <www.animalpolitico.com>).

Pero justo es decir que el contexto es importante por la ausencia de fuertes cuestionamientos en torno a la legitimidad de la elección y del Presidente electo mismo. No se puede ignorar el desconocimiento del resultado por parte de Andrés Manuel López Obrador (AMLO), candidato de las izquierdas, ni la impugnación postelectoral con motivo de las revelaciones en torno a las tarjetas de prepago Monex como mecanismo de financiamiento ilegal de la campaña del PRI (Sosa Hernández y López Leyva, 2013). Pero el cuestionamiento a la elección no tuvo la intensidad ni el tamaño de lo ocurrido seis años atrás,¹¹ máxime que la estrategia de ese candidato fue más moderada que en 2006: mantuvo una posición firme pero sin radicalizar sus acciones como en el pasado. El que haya sido así, logró generar un ambiente más favorable para el gobierno entrante, pues a diferencia de Felipe Calderón Hinojosa no tuvo que padecer como *handicap* inicial las acusaciones de “fraude” y el descrédito por el modo en que se hizo de y asumió la Presiden-

¹¹ Dice Flores-Macías (2013: 134): “La diferencia de siete puntos entre Peña Nieto y López Obrador salvó al IFE y al Tribunal Electoral del tipo de presión que habían padecido durante la elección de 2006 y que continuó con las protestas”. Dicha diferencia abonó, además, para que López Obrador tuviera mayores dificultades para hacer creíble la versión del “fraude electoral”.

cia, de acuerdo con la versión sostenida por la oposición (Flores Andrade, 2006; y Schedler, 2009).

Sin embargo, existió un elemento que habiendo afectado de forma negativa el curso de la campaña de Enrique Peña Nieto, también terminó incidiendo en su agenda de reformas posibles y/o deseables: el movimiento estudiantil #yosoy132. Hasta principios de mayo de 2012, el escenario para él lucía tranquilo y despejado, con las preferencias electorales a su favor y sin ningún atisbo de problema. Pero su presencia en la Universidad Iberoamericana para participar del foro “Buen Ciudadano Ibero”, sus respuestas en torno al caso Atenco y, especialmente, las declaraciones posteriores de los presidentes de los partidos que lo apoyaban (el PRI y el Verde Ecologista de México, PVEM), desataron un movimiento inesperado (Figueiras Tapia, 2012; y Toscana Aparicio, 2012).

Lo interesante con ello es que se colocaron en las campañas dos temas de debate que habían pasado desapercibidos o no habían adquirido fuerza suficiente para destacar: el “regreso del autoritarismo” en el caso de que el PRI ganara, y el potente reclamo sobre la necesidad de “democratizar a los medios”. No es posible establecer una relación causal entre la armazón de este reclamo y la reforma en telecomunicaciones que se aprobó en estos dos años, pero sí se puede asegurar que la regulación hacia, y el acceso a los medios, fue un asunto que dicho movimiento colocó en la agenda de lo público para que fuera retomado por la agenda del gobierno entrante.¹²

La forma de negociación o la negociación paralela. Enrique Peña Nieto comenzó su administración con la idea de materializar su “agenda reformista”. En su primer discurso como Presidente anunció trece líneas de acción, algunas para implementar en lo inmediato y otras a mediano plazo. Pero dentro de esos primeros pasos, Peña se propuso una agenda de “reformas estructurales” que estaban orientadas:

¹² En la presentación de su pliego petitorio en plena campaña electoral de 2012, el movimiento #yosoy132 planteó variedad de demandas sobre lo que llamó “democratización de los medios de comunicación”, entre las que destacan: terminar con el duopolio en el mercado de la televisión por medio de la competencia, que el acceso a Internet sea un derecho constitucional; que los medios de comunicación cuenten con instrumentos que defiendan el interés público (como crear códigos de ética para el manejo informativo e integrar la figura del *ombudsman*), garantizar la libertad de los periodistas víctimas de violencia y que en las televisoras del Estado se dé cabida a las producciones elaboradas por estudiantes de las escuelas de comunicación por medio de concursos (*La Jornada*, 24 de mayo de 2012). Si se mira la iniciativa de reforma en telecomunicaciones presentada por el Consejo Rector del “Pacto... así como los cambios acordados para ser impulsados por el mismo ente negociador (numeral 2, puntos 2.1. y 2.2., y los compromisos contenidos en ellos), se encontrarán coincidencias muy claras, como la licitación de más cadenas de televisión abierta y el reconocimiento del derecho a la banda ancha (*Pacto por México*: <www.pactopormexico.org>).

[...] a potenciar la competitividad y promover un mayor crecimiento. El inicio del nuevo gobierno estuvo definido no sólo por la centralidad de esta agenda, sino por la decisión de consensuarla con los otros partidos con el fin de materializarla. Este acuerdo se plasmó en lo que se dio en llamar el *Pacto por México*, un documento negociado durante los meses de la transición y finalmente suscrito por Peña Nieto y las dirigencias del PAN y el PRD en un publicitado evento, del que participaron importantes actores políticos, sociales y empresariales. En el *Pacto* se acordaron tanto un listado de reformas consideradas necesarias para el país como un calendario para su tratamiento, así como el compromiso de los partidos a brindar apoyo legislativo (Olmeda y Armesto, 2013: 261).¹³

De este modo, un elemento innegable en cómo se han procesado las reformas es el carril de negociación paralelo que constituyó el *Pacto por México*. En una noción maximizadora de eficacia, la reunión de élites políticas en un cuerpo colegiado con pocos miembros es lo ideal.¹⁴ Cabe decir que es muy representativo de la forma de hacer política de los presidentes del PRI generar estos entes macro en los que se incluye a todos los sectores sociales y políticos con fines pretendidamente consensuales o unánimes.¹⁵

¹³ La firma del documento tuvo lugar en el Alcázar del Castillo de Chapultepec, y lo respaldaron “los presidentes de las dos cámaras del Congreso, los coordinadores parlamentarios del PRI, PAN, PRD y PVEM, así como 27 de los 32 gobernadores del País”. Destacó en las notas de la prensa la declaración del secretario de Gobernación, Miguel Ángel Osorio Chong, la referencia a los “poderes fácticos”: “La creciente influencia de poderes fácticos frecuentemente reta la vida institucional del País y se constituye en un obstáculo para el cumplimiento de las funciones del Estado mexicano... En ocasiones, esos poderes obstruyen en la práctica el desarrollo nacional, como consecuencia de la concentración de riqueza y poder que está en el núcleo de nuestra desigualdad... La tarea del Estado y de sus instituciones, en esta circunstancia de la vida nacional, debe ser someter, con los instrumentos de la ley y en un ambiente de libertad, los intereses particulares que obstruyen el interés nacional” (*La Jornada y Reforma*, 3 de diciembre de 2012).

¹⁴ El *Pacto*... es el resultado de “...una estrategia política de alianzas entre las élites de los tres principales partidos (PAN, PRI y PRD), que se decantaran igualmente en estrategias dentro del Congreso” (Barrientos y Añorve, 2014: 226).

¹⁵ Recuérdense como antecedentes importantes el *Pacto de Solidaridad Económica* de 1987, durante la presidencia de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), o los *Compromisos para un Acuerdo Político Nacional* de 1995, durante la presidencia de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000). *Vid.* Basañez, 1990, y Labastida y López Leyva, 2008. Para Barrientos y Añorve (2014: 226-227), los pactos anteriores de los gobiernos del PRI se caracterizaban por ser tripartitas (gobierno-partido, empresarios y sindicatos), y estaban pensados para “generar consenso entre las principales fuerzas políticas del país, no siempre partidistas, para implementar reformas políticas y económicas, muchas de las cuales implicaron reformar varios artículos de la Constitución”. Ahora, en un contexto diferente, de pluralidad y gobierno dividido, el *Pacto por México* refleja que “el ‘estilo personal de gobernar’ [del Presidente] se difuminó, y las negociaciones (que implican ganar, ceder e incluso perder) entre el Presidente, los partidos, los gobernadores y otros sectores, son las que definen ahora la política mexicana”.

En esta dirección, el *Pacto por México* logró concitar a los principales actores políticos (el Ejecutivo y los líderes de los principales partidos) para hacer converger las agendas de cada uno y así tramitar los temas relevantes de cambio, matizando las diferencias y enfatizando las coincidencias.

Sin embargo, su más grande virtud, ser un canal eficaz de negociación, se ha convertido en su antípoda, digamos que su más fuerte debilidad, objeto de muchas críticas: ser una pista política alterna que sustituye el terreno natural para la toma de decisiones en una democracia: el Congreso de la Unión. Más aún, al ser un órgano –no una institución– que tiene como objeto procesar acuerdos entre sus participantes, pareciera anular la diferencia al privilegiar la unanimidad (aunque no la haya obtenido en todos los casos, como se ha visto). Pero esta debilidad, para seguir con el anidamiento de paradojas, tiene su propia virtud: ante la posibilidad de acusar al Ejecutivo y su partido de “mayoritear” (es decir, “imponer autoritariamente”, una de las sombras en la campaña de Enrique Peña Nieto), la táctica de “mano blanda” del Ejecutivo sería mejor en la escala de sus preferencias estratégicas.¹⁶

El *Pacto por México* se planteó cinco grandes acuerdos: para una sociedad de derechos y libertades; para el crecimiento económico, el empleo y la competitividad; para la seguridad y la justicia; para la transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción; y para la gobernabilidad democrática. Es importante destacar lo que se propone en cuanto al tópico pendiente, el combate a la corrupción, para observar la posible dirección de los cambios faltantes:

el combate efectivo a la corrupción es uno de los reclamos más sentidos por la sociedad y una necesidad para construir un gobierno más eficaz que logre mejores resultados... Se creará un sistema nacional contra la corrupción que, mediante una reforma constitucional, establezca una Comisión Nacional y comisiones estatales con facultades de prevención, investigación, sanción administrativa y denuncia ante las autoridades competentes por actos de corrupción. Se pondrá especial énfasis en entidades como Pemex y CFE (*Pacto por México*: <www.pactopormexico.org>).

No es desdeñable observar el *timing* de las reformas, es decir, la secuencia elegida para “ponerlas en marcha” (como reza la propaganda gubernamental).

¹⁶ En una gira por Australia, a casi dos años de firmado el *Pacto...*, Peña Nieto lo definió como la palanca de las reformas legislativas del país. Lo hizo en estos términos: “fue fundamental la apertura para incorporar propuestas de los diferentes partidos políticos, en aras de una construcción flexible de mayorías con el involucramiento de los liderazgos de las principales fuerzas para lograr los consensos necesarios” (*Reforma*, 15 de noviembre, 2014).

La primera en ser resuelta fue la educativa, en la que el peso de la lideresa del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), Elba Esther Gordillo, parecía haber impedido transformaciones necesarias en el sector en años anteriores; su aprehensión, un día después de su promulgación, se configuró en una señal muy clara para mostrar que los cambios se harían a pesar de las resistencias previsibles.¹⁷ La tercera reforma en ser atendida fue la de telecomunicaciones, uno de los temas en el que estaría involucrado otro tipo de “poder fáctico”, si se le quiere llamar así: las televisoras; los cambios aprobados lucían como un logro para regular a los actores del sector y favorecer una competencia más equitativa.¹⁸

Que estas dos reformas hayan sido las primeras que motivaron la acción gubernamental, representan una manera de simbolizar las intenciones de cambio del Ejecutivo y de revelar que las posiciones de coincidencia temática entre los partidos en el Congreso podían privilegiarse; en la reforma energética se vería que las diferencias no eran reconciliables y que habría una separación entre PAN-PRI y PRD, pero sin romper con el *Pacto por México*. Puesto de otra manera: comenzar por asuntos en los que había menos diferencias programáticas, establecería un precedente y sería una buena señal de las transformaciones que el Ejecutivo se proponía hacer.

La vida interna de los partidos o los relevos de visión. No hay que perder de vista la vida interna de los partidos y las consecuencias que en ella genera el triunfo y la derrota en los comicios presidenciales de 2012. En el caso del PRI, incluso desde la postulación de Enrique Peña Nieto como candidato a la Presidencia, fue claro que los sectores, militantes y dirigentes importantes se alinearían con él debido a la fuerza interna y externa que potencial y realmente tenía. Es sabido que no hay incentivo más fuerte para mantener la unidad que la expectativa de la victoria. Este es un dato singular en el hoy partido gobernante, porque habla de su capacidad de respuesta, guiada por el pragmatismo: un partido que desde 2000 padeció de fuertes conflictos y de

¹⁷ En esa dirección, Barrientos y Añorve (2014: 227) afirman que la detención de Gordillo “fue una estrategia que no sólo neutralizó a una parte significativa de quienes se oponían a la reforma educativa, sino que redujo las intenciones de otros sindicatos, como el Petrolero y el de Electricistas, que podrían oponerse a otras reformas”. Por tanto, se trató de un “golpe político” con el sello distintivo de los gobiernos del PRI, estrategia que tiene por objeto “neutralizar a ciertos opositores políticos directos, pero también para enviar mensajes a grupos no tan visibles que pudieran oponerse a la política del Presidente de turno”.

¹⁸ La reforma electoral de 2007–2008 es el antecedente inmediato de un cambio institucional que modificó la relación del Estado con los medios de comunicación en términos de reducir la influencia de éstos en el espacio de la política y de las contiendas electorales. Sobre la importancia de dicho cambio, leído como una reafirmación del papel del Estado frente a los “poderes fácticos”, véanse los textos de Esteinou Madrid (2013) y Flores Andrade (2008).

una fractura tan importante como la salida de sus filas de la lideresa sindical Gordillo (Mirón Lince, 2011), en 2006 –a pesar de su derrota electoral– logró mantener amplios espacios de poder (a nivel local, de gubernaturas) y cohesionarse nuevamente ante la figura de un líder fuerte.

Más aún, como lo ha advertido Bravo Ahuja (2013), para la contienda de 2012 el PRI fue el que se presentó en una mejor posición debido a su enraizamiento regional. Paradójicamente, este partido

[...] no había recuperado votación durante el sexenio [2006-2012] sino debe entenderse que nunca la perdió durante el panismo, al menos en elecciones estatales y locales. Previo a las elecciones de 2012 mantenía el poder en 20 de 32 entidades federativas. Asimismo, era el partido que gobernaba a más población a nivel municipal.

Esta es la historia del PRI, para decirlo metafóricamente: una maquinaria que funciona bien cuando hay uno solo que la dirija, pero que se desvila cuando hay varios que lo intentan sin que nadie logre imponerse.

Pero es la correlación de fuerzas al interior de los dos partidos de oposición lo que gravitó con más fuerza para que el episodio reformista fuera viable. A diferencia de coyunturas previas, el Presidente entrante tenía como factor favorable a su agenda de reformas –a las que se agregaron las otras del *Pacto por México*– la inclinación claramente negociadora de los dirigentes de la oposición, PAN y PRD. Sólo para ilustrar las diferencias. En 2000, la legitimidad electoral con la que Vicente Fox Quesada obtuvo la Presidencia parecía suficiente para que emprendiera los grandes cambios que muchos esperaban con el advenimiento de la democracia; sin embargo, su “estilo personal de gobernar”, su posición desconfiada de su partido, su carencia de talento(s) político(s) para negociar y la posición de fuerza en la que quedó el PRI (aunado a los reacomodos internos a los que se vio obligado), fueron algunos de los factores causantes de que le fuera imposible emprender las reformas.

En 2006, la situación era diferente pero igualmente poco propicia para la negociación: un conflicto postelectoral de fuertes alcances (con una estrategia de movilización audaz de López Obrador), una dirigencia del PRD afín al candidato y de completo respaldo a sus propósitos y acciones, y una posición de desconocimiento del Presidente entrante, anularon los canales de negociación con la izquierda partidista¹⁹ a la vez que hicieron del PRI

¹⁹ Palma (2011: 44) expone bien la situación que enfrentaría el PRD: “Era claro que después de la elección de 2006, López Obrador se había convertido en un factor de división dentro del partido. No sólo tomó un rumbo aparte encabezando su ‘gobierno legítimo’, respaldado por su propio movimiento, sino que durante la campaña de 2009 apoyó abiertamente a los candidatos del PT [Partido del Trabajo] y Convergencia en algunos estados y a los de Izquierda Unida”.

un aliado imprescindible para negociar las políticas públicas del gobierno entrante, partido que tendería a elevar el costo de su apoyo (Cadena Roa y López Leyva, 2013).

Ahora bien, la estrategia de cooperación de ambos partidos de oposición en 2012 tiene diferentes orígenes. En el PRD, la derrota de AMLO y su salida del partido (el anuncio de que dedicaría su tiempo a crear otra alternativa política) le restó fuerza a la posición intransigente y excluyente de su corriente al interior de ese partido, Izquierda Democrática Nacional, y dejó en posición dominante a la corriente contraria, Nueva Izquierda, la cual ha mantenido la dirigencia nacional en los últimos años y es más propensa a la negociación. No es un secreto que en los últimos tiempos las divergencias entre AMLO y los dirigentes de la corriente dominante eran profundas; así, la derrota electoral sólo vino a confirmar la incompatibilidad de caracteres en los objetivos y mecanismos de obtención de ambos (Bolívar Meza, 2014).

Por el lado del PAN, la derrota de su candidata, Josefina Vázquez Mota, al quedar en tercer lugar, fue la derrota del presidente Calderón y de su visión de partido, lo cual tuvo un efecto doble: debilitó a la corriente de éste en su seno y le dotó de autonomía al dirigente nacional del partido para negociar con el gobierno entrante sin restricciones. Agréguese a esto que parecía “existir coincidencia programática con el contenido de las reformas propuestas, algunas de las cuales fueron promovidas sin éxito por Fox y Calderón” (Olmedo y Armesta, 2013: 261).²⁰ Así, en ambos partidos hubo una buena “ventana de oportunidad” para impulsar las agendas partidistas en el gran marco negociador del *Pacto por México*.

A manera de conclusión

Hemos expuesto algunos de los elementos explicativos que gravitaron de manera determinante en el proceso político que ha posibilitado el episodio

²⁰ Johansson (2013 y 2014) argumenta que en los últimos años, los principales partidos políticos mexicanos han disminuido su distancia ideológica y han mostrado una mayor “convergencia programática”. En ese sentido, el *Pacto...* es una evidencia más de este proceso de relativo de acercamiento de posiciones. Dicho autor ha mostrado que incluso en materias tan polémicas, como en la petrolera, se pueden observar algunos consensos relevantes: en este caso particular, permitir mayor participación del sector privado en algunas áreas de la industria. En lo relativo a las reformas laboral y fiscal, se revela mayor cercanía en las posiciones de PAN y PRI, aunque el PRD se encuentra lejos de estar en el extremo contrario de estos partidos. Importa destacar que dicha convergencia se observa en la aceptación explícita de dos temas: “un Estado con atribuciones económicas limitadas y... un modelo de desarrollo centrado en la producción para el mercado externo” (2013: 40).

reformista de estos dos años. Así, ha sido la conjunción de ciertos factores lo que ha facilitado la concreción de las reformas en este primer tercio del gobierno de Enrique Peña Nieto, a saber:

- a) Un contexto previo favorable en términos de distensión y entendimiento, en el que a la agenda reformista de Enrique Peña Nieto se le agregaron demandas generadas en campaña por grupos sociales, como el Movimiento #yosoy132.
- b) La generación de un espacio de negociación alterno al Congreso de la Unión que permitió darle salida eficaz a la agenda del Ejecutivo en consonancia con las agendas específicas de los partidos políticos participantes, con un cuidadoso *timing*.
- c) Un cambio en las estrategias de relación política de los dos partidos de oposición, en las que tuvo relevancia la pérdida de peso de sus dos figuras más fuertes (Calderón y López Obrador, respectivamente).

No obstante, es difícil predecir si se mantendrán estas mismas condiciones para el futuro inmediato, en particular ante el contexto electoral que se avecina y el recrudecimiento de la violencia en algunas zonas importantes del país. Estos dos asuntos tenderán a distanciar las posiciones entre los partidos y entre los de oposición y el Ejecutivo federal; súmese a ello la posición de éste de dar por concluido un “importante ciclo reformador” y el paso “de las reformas en la ley a las reformas en acción” (Peña Nieto, 2014), lo que complejiza el panorama para el resto del sexenio.²¹ La medición de los resultados de la implementación de estas políticas será el mejor indicador de si este interesante fenómeno político, el episodio reformista, tuvo la profundidad “histórica” que se esperaba.

²¹ Además, de parte de los partidos de oposición no parece haber el mismo espíritu e ímpetu de colaboración. Jesús Zambrano, el dirigente nacional del PRD responsable de negociar el *Pacto por México*, así lo evaluó a dos años de su firma: “[el] gobierno mexicano estaba ensimismado por los resultados del *Pacto por México* y terminaron por matar ellos mismos el ‘mexican moment’... Le dio un aliento de mediano plazo y constituyó la base del llamado *mexican moment*, con el que se prestigieron a nivel internacional, y tuvieron una relativa e importante legitimidad interna... Ellos mismos lo mataron, se ensimismaron con el *mexican moment*, con la aparente tranquilidad que había en el País y lo mataron al romper el *Pacto por México* con la reforma energética” (*Reforma*, 1 de diciembre, 2014). De parte del PAN, la evaluación es menos negativa aunque crítica. Juan Molinar, quien fuera parte del equipo negociador de este partido, afirma: “Advierto que con todo el potencial que tiene el *Pacto* para convertirse en una gran plataforma de crecimiento y de progreso, el *Pacto* no puede por sí solo, se necesita un gobierno que lo lleve a buen puerto y la verdad es que en estos dos primeros años de gobierno, tenemos una economía estancada y la más profunda crisis de seguridad” (*El Universal*, 30 de noviembre, 2014).

Referencias bibliográficas

- Altman, David y Rossana Castiglioni (2009), “Gabinetes ministeriales y reformas estructurales en América Latina”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 18, núm. 1, diciembre, pp. 15-39.
- Barrientos del Monte, Fernando y Daniel Añorve Añorve (2014), “México 2013: acuerdos, reformas y descontento”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 34, núm. 1, pp. 221-247.
- Basañez, Miguel (1990), *La lucha por la hegemonía en México 1968-1990*, 8^a edición, México, Siglo XXI editores.
- Bolívar Meza, Rosendo (2014), “El Partido de la Revolución Democrática en crisis: entre la dirigencia de la corriente Nueva Izquierda y la salida de Andrés Manuel López Obrador”, *Estudios Políticos*, núm. 33, septiembre-diciembre, pp. 27-50.
- Bolívar Meza, Rosendo (2008), “México 2000-2006: la incumplida reforma del Estado”, en Francisco Reveles Vázquez (coord.), *El gobierno panista de Vicente Fox. La frustración del cambio*, México, UNAM/FCPyS, pp. 273-295.
- Bravo Ahuja, Marcela (2013), “Contienda electoral 2012, el Partido Revolucionario Institucional”, en Héctor Zamitz Gamboa (coord.), *Contienda electoral y rendimiento democrático en México 2012*, México, UNAM/FCPyS, pp. 65-95.
- Cadena Roa, Jorge y Miguel Armando López Leyva (2013), “Introducción: consideraciones sobre un partido que puede ser democrático, de izquierda y enraizado en la sociedad”, en Jorge Cadena Roa y Miguel Armando López Leyva (comps.) *El PRD: orígenes, itinerario, retos*, México, UNAM, IIS/CEIICH/Ficticia Editorial, pp. 21-37.
- Casar, María Amparo (2013), “Quince años de gobiernos sin mayoría en el Congreso mexicano”, *Política y Gobierno*, vol. 20, núm. 2, pp. 219-263.
- Castellanos, Roberto et al. (2009), “La reforma fiscal 2008”, en Mara Hernández et al., *Un Congreso sin mayorías: mejores prácticas en negociación y construcción de acuerdos*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Académica de México/Centro de Colaboración Cívica, pp. 139-182.
- Esteinou Madrid, Javier (2013), *Hacia un modelo ciudadano de comunicación electoral para la construcción de la democracia en México*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (Colección “Temas Selectos de Derecho Electoral”, núm. 36).
- Figueiras Tapia, Leonardo (2012), “El movimiento estudiantil en el proceso electoral 2012”, en Leonardo Figueiras Tapia (coord.), *Del 131 al #yo soy132. Elección 2012*, México, Comunicación Política Editores, pp. 25-88.

- Flores Andrade, Anselmo (2008), "La reforma constitucional de septiembre de 2007 en México. Otra vuelta de tuerca al reformismo electoral mexicano", *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, vol. 10, núm. 1, enero-junio, pp. 50-86.
- Flores Andrade, Anselmo (2006), "¡Habemus Presidente! El conflicto post-electoral en México", *La Chronique des Amériques*, núm. 30, Université du Québec á Montréal (UQAM), septiembre.
- Flores-Macías, Gustavo (2013), "Mexico's 2012 Elections: The Return of the PRI", *Journal of Democracy*, vol. 24, num. 1, January, pp. 128-141.
- Johansson Mondragón, Steven (2014), "Los partidos políticos ante la reforma petrolera en México", *Estudios Políticos*, núm. 31, enero-abril, pp. 37-60.
- Johansson Mondragón, Steven (2013), "Los partidos políticos mexicanos ante las reformas estructurales (2001-2012)", *Estudios Políticos*, núm. 29, mayo-agosto, pp. 37-65.
- Labastida, Julio y Miguel Armando López Leyva (2008), "México: una transición prolongada (1988/1996/1997)", en Rolando Cordera y Carlos Javier Cabrera Adame (coords.), *El papel de las ideas y las políticas en el cambio estructural en México*, México, UNAM/Fondo de Cultura Económica, pp. 301-356.
- Labastida Martín del Campo, Julio, Fernando Castaños y Miguel Armando López Leyva (2007), "Reflexiones finales. El lento camino de la democracia mexicana hacia su consolidación", en Fernando Castaños, Julio Labastida y Miguel Armando López Leyva (coords.), *El estado actual de la democracia en México. Retos, avances y retrocesos*, México, UNAM/IIS, pp. 267-280.
- Ley Federal de Consulta Popular (2014), México, Cámara de Diputados.
- López Levi, Liliana et al. (2012), "Dinámicas electorales en México 2012", en Liliana López Levi et al., 2012. *Procesos políticos, continuidades y fracturas*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco/Itaca, pp. 21-68.
- Mazzuca, Sebastián L. (2007), "Reconceptualizing Democratization: Access to Power versus Exercise of Power", en Gerardo L. Munck (ed.), *Regimes and Democracy in Latin America. Theories and Methods*, Oxford, Oxford University Press, pp. 39-49.
- Mirón Lince, Rosa María (2011), *El PRI y la transición política en México*, México, UNAM/FCPyS.
- Olmeda, Juan C. y María Alejandra Armesto (2013), "México: el regreso del PRI a la Presidencia", *Revista de Ciencia Política*, vol. 33, núm. 1, pp. 247-267.
- Palma, Esperanza (2011), "El PRD en 2009: crisis, centralización de los métodos de selección de candidatos y reclutamiento legislativo", en Esperanza Palma (coord.), *Partidos y elecciones intermedias en 2009. Problemas*

- para la construcción de mecanismos de representación y participación en México*, México, Miguel Ángel Porrúa/Universidad Autónoma Metropolitana-Cuajimalpa, pp. 39-59.
- Peña Nieto, Enrique (2014), “Un nuevo México”, *El País*, 24 de agosto.
- Peschard, Jacqueline (2006), “De la mutua incomprendión entre el Ejecutivo y el Legislativo en los tiempos de la alternancia”, en Adolfo Sánchez Rebolledo (comp.), *¿Qué país nos deja Fox? Los claroscuros del gobierno del cambio*, México, Grupo Editorial Norma, pp. 59-83.
- Salinas Sánchez, Norma Angélica (2010), “La reforma fiscal: una tarea pendiente. Análisis a partir de la LX Legislatura”, en Héctor Zamitz Gamboa, *Cambio político, reformas e instituciones en México*, México, UNAM/FCPyS, pp. 337-352.
- Schedler, Andreas (2014), “La llama de la indignación”, *Revista R*, suplemento del periódico *Reforma*, 16 de noviembre.
- Schedler, Andreas (2009), “Inconsistencias contaminantes: gobernación electoral y conflicto poselectoral en las elecciones presidenciales del 2006 en México”, *América Latina Hoy*, vol. 51, abril, pp. 41-59.
- Silva-Herzog Márquez, Jesús (2014), “El capricho”, *Reforma*, 28 de abril.
- Sosa Hernández, Guadalupe Georgina y Miguel Armando López Leyva (2013), “Los empresarios y los candidatos presidenciales en el proceso electoral de 2012: estrategias de interlocución e influencia”, en Héctor Zamitz Gamboa (coord.), *Contienda electoral y rendimiento democrático en México 2012*, México, UNAM/FCPyS, pp. 167-196.
- Toscana Aparicio, Alejandra et al. (2012), “El movimiento #Yosoy132 en el proceso electoral de 2012”, en Liliana López Levi et al., 2012. *Procesos políticos, continuidades y fracturas*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco/Itaca, pp. 109-148.
- Trejo Ramírez, Marina y Agustín Andrade Robles (2013), “Evolución y desarrollo de las reformas estructurales en México (1982-2012)”, *El Cotidiano*, núm. 177, enero-febrero, pp. 37-46.
- Trejo Ramírez, Marina y Agustín Andrade Robles (2013), “Evolución y desarrollo de las reformas estructurales en México (1982-2012)”, *El Cotidiano*, núm. 177, enero-febrero, pp. 37-46.
- Velasco Cruz, José Luis (2007), “Pluralismo político, desequilibrios sociales e indecisión legislativa: el fracaso de la reforma fiscal en el gobierno de Vicente Fox”, en Fernando Castaños, Julio Labastida y Miguel Armando López Leyva (coords.), *El estado actual de la democracia en México. Retos, avances y retrocesos*, México, UNAM/IIS, pp. 85-113.
- Zamitz Gamboa, Héctor (2010), “Las reformas estructurales después de la alternancia: desafíos de política democrática para la gobernabilidad en

México”, en Héctor Zamitz Gamboa, *Cambio político, reformas e instituciones en México*, México, UNAM/FCPyS, pp. 9-25.

Sitios de internet

Animal Político: <www.animalpolitico.com>

Eje Central: <www.ejecentral.com.mx>

Pacto por México: <www.pactopormexico.org>

Presidencia de la República: <www.presidencia.gob.mx>

Reformas en Acción: <reformas.gob.mx>.