

Eduardo Torres Alonso

Universidad Nacional Autónoma de México

El reformismo mexicano en la segunda alternancia

- Héctor Zamitiz Gamboa, coord.,
Pacto por México. Agenda legislativa y reformas 2013-2014
México: UNAM-Ediciones La Biblioteca, 2016.

En México, la transición a la democracia para algunos, la alternancia política para otros, o la reforma del Estado para unos más ha pasado, en buena medida, por la generación de acuerdos políticos de envergadura y profundidad desiguales, algunos motivados por la coyuntura, pero en cuyos resultados han coincidido: la modificación de la *Constitución Política* y de las leyes secundarias en las más diversas mate-

rias, aunque de forma reiterada, en el aspecto político-electoral. En 2012 se dio la "segunda alternancia": al inicio del nuevo milenio acudimos al término de un gobierno federal encabezado por un partido político durante la mayor parte del siglo xx, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y pasados dos sexenios de gobierno del Partido Acción Nacional (PAN), el PRI volvió a ganar la presidencia de la República. En medio de una serie de cuestionamientos sobre la legitimidad de los comicios y teniendo al diálogo político como herramienta principal entre los actores, el nuevo gobierno mexicano, aún antes de constituirse formalmente, inició las negociaciones con el PAN y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), representante mayoritario de la izquierda electoral en ese momento, para concertar una agenda compartida de reformas de largo aliento que se conoció como *Pacto por México*. A diferencia de acuerdos similares suscritos en

el pasado, en esta ocasión no se invitó a otros representantes de la sociedad: empresarios, sindicatos, universitarios u organizaciones de la sociedad civil. Se trató, claramente, de un arreglo entre las élites partidistas.

La capacidad de concertación del acuerdo demostró los buenos oficios de los operadores políticos del gobierno entrante y la disposición al diálogo de los partidos políticos invitados. Ello contribuyó a que el presidente de la República se presentara ante los ciudadanos como un hábil político; incluso, se llegó a considerar el inicio de un sexenio encabezado por un estadista. Impulsaba una agenda ambiciosa que contenía las llamadas "reformas estructurales". Había que "mover" a México, como dice, aún hoy, uno de los lemas del gobierno de Peña Nieto. Sin embargo, y a pesar de la aprobación de las reformas planteadas en el *Pacto*, pronto las expectativas disminuyeron, la confrontación entre los firmantes salió a la luz –al grado de hacerse necesaria firma de un adendum en donde se estableciera el compromiso del gobierno federal no emplear los recursos del erario a su favor en las elecciones de 2013– y la crisis social se agudizó al concretarse los cambios legislativos, de forma particular en el sector energético y educativo. La oposición ciudadana a la transformación de Petróleos Mexicanos y la liberalización del mercado del petróleo y sus derivados, así como la resistencia de un sec-

tor del magisterio a la reforma en materia de educación, evidenció que la unanimidad conseguida con los partidos negociadores del *Pacto* y sus correspondientes bancadas en el Poder Legislativo, no tenía su correlato entre la población. Existía, como el mismo presidente lo dijo, un "mal humor social".

La instrumentación de grandes cambios en un país, no se logran con acuerdos entre grupúsculos, sino que la planeación, diseño y revisión de una reforma del Estado requiere, como condición inexcusable, el diálogo abierto y plural, en donde el disenso esté presente y se privilegie la fuerza de los argumentos.

De la génesis, procesos de negociación, resultados y obstáculos de éste, da cuenta el libro *Pacto por México. Agenda legislativa y reformas 2013-2014*, coordinado por Héctor Zamitiz Gamboa. Los autores que participan en este primer esfuerzo por explicar, desde la academia, el gran acuerdo del gobierno de Enrique Peña Nieto, suscrito el 2 de diciembre de 2012, un día después de su toma de posesión, en el emblemático Castillo de Chapultepec, abordan, con un lenguaje claro, las diversas materias objeto del *Pacto* y ofrecen al lector reflexiones fundadas y rigurosas sobre sus consecuencias e impactos en el sistema político.

El libro se integra por una introducción general, 14 capítulos, agrupados en cinco grandes secciones, y un anexo. En la introducción, firmada por el coordinador de la obra, se res-

ponde a la pregunta: ¿cuál es el significado del *Pacto por México* en el gobierno de Enrique Peña Nieto? Para acometer esta tarea, se presenta una exposición sobre la naturaleza de los gobiernos mexicanos que precedieron al encabezado por Enrique Peña y la manera en que surgió y se dio por terminado el *Pacto*, los roces entre los partidos políticos y el traslado de la esfera de negociación del Congreso a la mesa de los pactistas.

La primera sección, "La negociación entre actores", reúne cuatro capítulos que, en suma, indagan sobre los intercambios para concretar las reformas del *Pacto* y la interacción entre los actores. El texto de Adriana Báez, "El *Pacto por México*, primera coalición legislativa estructurada en el sistema presidencial mexicano", presenta una reflexión en torno a la estabilidad y estructuración del acuerdo político, traducido, en el Congreso de la Unión, como la primera coalición política-legislativa estable en México que no tuvo como acento los cambios, la materia electoral. Con la evidencia recogida, la autora cuestiona la validez de la disyuntiva presidencialismo/parlamentarismo. Por su parte, Ricardo Espinoza Toledo, en su capítulo "El fortalecimiento del presidente de la República en el *Pacto por México*", pone de relieve el discurso y acción del titular del poder Ejecutivo Federal para lograr un "gobierno eficaz" que generara, como así ocurrió, un bloque a su favor para que sus iniciativas fueran aprobadas a pesar de la

existencia de gobiernos divididos. Con todo, el presidente se reposicionó, se volvió en el principal articulador de los acuerdos, aunque esto lo hizo, paradójicamente, más vulnerable ya que en él recayeron las exigencias derivadas de las expectativas del *Pacto*.

"El *Pacto por México* y los organismos financieros internacionales, 2012-2013", cuya autoría es de Espinoza Toledo y Steven Johansson Mondragón, examina las reformas educativa, de telecomunicaciones, y de competencia económica, y sus semejanzas y diferencias con las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Sus conclusiones son de llamar la atención: la primera reforma, la educativa, atiende las sugerencias del FMI y del BM, en el sentido de abrir a concurso las plazas docentes y establecer un sistema de evaluación para los profesores que los reconozca y castigue de acuerdo con su desempeño. Las reformas en materia de telecomunicaciones y de competencia económica, también observan semejanzas con las recomendaciones de la OCDE: eliminar restricciones a la inversión extranjera y otorgar facultades para declarar el predominio de una empresa en el mercado al ente público regulador de la materia. Las reformas analizadas coinciden entre sí y con las ideas de los organismos financieros internacionales en cuanto

a la importancia de la competencia, ya sea entre individuos o personas morales. La idea es clara: el Estado debe disputar y ocupar el espacio que han ganado los grupos de poder (el sindicato de docentes y las grandes empresas de telecomunicaciones).

Finalmente, en el capítulo que cierra la primera sección, "Las implicaciones del *Pacto por México* en la vida interna del PAN, el PRI y el PRD", los autores Gabriel Corona Armenta y Carlos Guadarrama Cruz, analizan el comportamiento de los grupos dirigentes de los partidos convocados al *Pacto*. En el PAN y el PRD, la unanimidad en torno a la participación en el acuerdo no existió; por el contrario, las expresiones de desacuerdo fueron la constante. Para el PRI, la situación fue diferente: la adhesión a la agenda reformista fue completa. Renacía el binomio Presidente-Partido. Las ganancias inmediatas para los tres partidos fueron desiguales: el PAN incorporó algunas de sus demandas históricas a las iniciativas de reforma, el PRD mostró su beneplácito con el paquete económico para 2014, y el PRI se convirtió en el engranaje principal de las mayorías legislativas para aprobar las reformas enviadas por su máximo dirigente político, el presidente de la República.

Los capítulos "Proceso legislativo y sociedad civil organizada: el *Pacto por México*" de Luisa Béjar Álgazi y "Presidente y Congreso: la dinámica en la definición de la agenda

legislativa y el cambio de las relaciones entre ambos poderes, en la aprobación de las reformas del *Pacto por México*", de Héctor Zamitiz, integran la segunda sección: "El *Pacto por México* y el proceso legislativo". El trabajo de Luisa Béjar reconoce el papel, cada vez más relevante, de los actores públicos no estatales en el proceso político de naturaleza legislativa, particularmente de las organizaciones de la sociedad civil (osc) y de los *think tanks* en la discusión de las iniciativas de ley derivadas del *Pacto*. El Congreso de la Unión abrió espacios de deliberación y encuentro con las osc para recabar sus reacciones a las propuestas de modificación constitucional y legal, y los partidos, por su lado, hicieron lo propio con la ciudadanía, con resultados dispares. Héctor Zamitiz dirige su interés al estudio de las interacciones entre el presidente de la República y el Congreso para lograr la aprobación de las iniciativas. El autor advierte un traslado o, mejor dicho, una suplantación de la arena de discusión parlamentaria. Las reformas propuestas habían sido aprobadas, en principio, por los líderes de los partidos en las reuniones con los representantes del gobierno federal, de manera que los dictámenes finales y las reservas se convirtieron en formalismos. La disciplina partidista sobresalió: los legisladores apoyaron las reformas porque, de forma previa, habían sido consensadas con los líderes de sus organizaciones políticas.

En la sección número tres se analizan algunas de las reformas aprobadas: la educativa, la de telecomunicaciones, la energética, y la de anticorrupción. La primera de ellas, "Reforma educativa en México: acuerdo político, decisiones políticas y acciones colectivas, 2012-2013", es abordada por Carlos Hernández Alcántara, quien señala que esta reforma que impactó a los artículos 3o. y 73 de la Constitución mexicana y a las Leyes Generales de Educación, del Servicio Profesional Docente, y del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, institucionalizó la profesionalización y la evaluación del docente, por medio del Sistema Nacional de Evaluación Docente, con un enfoque de gobernanza. El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación fue relegado de los acuerdos en materia educativa, mostrando la debilidad que posee, agudizada por el encarcelamiento de su anterior presidenta, Elba Esther Gordillo. No obstante, la disidencia magisterial, representada por la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación y algunas secciones del Sindicato, han generado cuestionamientos en torno a la reforma educativa federal. Alma Rosa Alva de la Selva acomete la tarea de estudiar la reforma de telecomunicaciones que tuvo como objetivo central impulsar el crecimiento de este sector pero desde la óptica de la iniciativa privada, ya que la nueva legislación en la materia (Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y Ley del Sistema Público

de Radiodifusión del Estado Mexicano), a pesar de otorgar autonomía al Instituto Federal de Telecomunicaciones y a la Comisión Federal de Competencia Económica, y modificar el régimen de concesiones y permisos, ahora a cargo del Instituto y ya no del presidente de la República, no es suficiente para construir un sistema de medios público y, además, desalentó el desarrollo de los medios comunitarios e indígenas. En suma, la reforma no atendió de forma sustantiva la concentración del sector sino que actualizó el marco legal para que los consorcios privados puedan realizar la transición a escenarios digitales.

La más cuestionada de las aprobadas fue la reforma energética, analizada por César Rangel García. Su trabajo inicia con una exposición sobre los orígenes, crisis, contradicciones y apertura de la industria petrolera mexicana y del sector energético. Conviene destacar que para que el PRI apoyará la apertura de la reforma petrolera, fue necesaria la reforma a sus documentos básicos: dejar atrás su nacionalismo y dar la bienvenida a la asociación con la iniciativa privada. Esta reforma no se logró en el seno del *Pacto*, de manera que el presidente, con el apoyo de su partido, presentó una iniciativa ante el Congreso. Los partidos de oposición hicieron lo mismo. En fin, la discusión no fue tersa y la reacción social fue virulenta. A pesar de las críticas, la reforma se aprobó modificando, con ello, tres

artículos constitucionales y 21 leyes reglamentarias. Los cambios no fueron menores: se eliminó la calidad de sector estratégico al petróleo, dio pie a la celebración de contratos con particulares, y Petróleos Mexicanos se convirtió en Empresa Productiva del Estado. El capítulo concluye con una revisión de la Ronda Cero y la Ronda Uno, mecanismos de asignación de proyectos de exploración de hidrocarburos. El combate a la corrupción es el tema del capítulo a cargo de Khemvirg Puente y Anahí Gutiérrez Luna, "La reforma anticorrupción o las ventajas del *status quo*: un fracaso del *Pacto por México*", que inicia con un estudio teórico de la mecánica de la toma de decisiones legislativas en un marco institucional, con reglas formales e informales. Los autores examinan las relaciones entre los actores involucrados en esta reforma y los incentivos que tuvieron para aprobarla o rechazarla, además de comparar las propuestas legislativas de los grupos parlamentarios para combatir la corrupción. Puente y Gutiérrez sostienen que, como desde el título de su trabajo se advierte, la reforma para contener las prácticas de corrupción, representaron el fracaso más señalado del *Pacto* ya que el ciclo vital de éste concluyó sin su aprobación. Sin embargo, los actores asumieron el costo de esa decisión (descrédito público, por ejemplo), ya que los incentivos para no aprobarla eran mayores. Los beneficios son muchos

y los costos son mínimos en el *status quo*, de manera que para qué arriesgarse.

Las dos secciones siguientes "Los nuevos organismos constitucionales autónomos y sus capacidades en la gestión pública" y "Las políticas públicas y los retos del financiamiento federal", integran cuatro artículos que reflexionan sobre las implicaciones del *Pacto* en la administración pública y los temas pendientes en materia de política pública. Matilde Yáñez aborda la relevancia de los organismos constitucionales autónomos, de forma particular a la Comisión Federal de Competencia Económica; por su parte, José Juan Sánchez se pregunta si la existencia de los nuevos órganos reguladores garantiza una mejora en la gestión pública mexicana. Para ello, revisa las reformas estructurales y los órganos reguladores creados, ejemplifiquemos: reforma energética/Comisión Nacional de Hidrocarburos, Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente, Centro Nacional de Control de Gas Natural, Comisión Reguladora de Energía, y Centro Nacional de Control de Energía. En total, las reformas del *Pacto* crearon o modificaron las facultades de 12 órganos reguladores, de los cuales cinco son organismos descentralizados y siete tienen autonomía constitucional. La respuesta al cuestionamiento del autor se responde afirmativamente ya que los órganos reguladores evitarán la preponderancia de agentes en el mercado, incentivarán la compe-

tencia, sus formas jurídicas se relacionan con la eficiencia que necesitan para una mejor gestión organizativa, y porque se combinan funciones de política pública, resolución de conflictos y administración.

María Isabel Hernández estudia la agenda social del *Pacto por México*, de forma especial la creación de un sistema universal de seguridad social. Señala que dicho sistema no existe y, en consecuencia, no pueden considerarse como elementos articulados la ampliación de programas sociales existentes. Además, tales programas no necesariamente son de seguridad social, sino que son de protección social (asistencial). El tema social de la agenda reformista está pendiente. Por último, Jorge Márquez pasa revista a un tema de suyo relevante: el endeudamiento público de las entidades federativas que pone en riesgo su viabilidad

para atender sus múltiples compromisos con los ciudadanos y, pone en duda, además, la credibilidad de las instituciones fiscalizadoras de los estados con relación a las resoluciones que emiten sobre el manejo de las finanzas públicas. El libro cierra con un anexo que describe el cumplimiento de los 95 compromisos del *Pacto*.

El volumen colectivo comentado ofrece elementos para comprender las reformas derivadas del *Pacto por México* y la singularidad de éste: a pesar de la existencia de un gobierno dividido, las propuestas presidenciales fueron aprobadas por la oposición, aunque, en ocasiones, con modificaciones. En fin, los textos son agudos y reúne miradas multidisciplinarias sobre el más reciente acuerdo político del país y uno de los más importantes en la historia posrevolucionaria de México. ●