

## Reforma de la constitución: la economía política del pacto por México

Elizondo Mayer-Serra, Carlos

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Elizondo Mayer-Serra, C. (2017). Reforma de la constitución: la economía política del pacto por México. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 62(230), 21-49. [https://doi.org/10.1016/S0185-1918\(17\)30016-8](https://doi.org/10.1016/S0185-1918(17)30016-8)

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

## ***Reforma de la Constitución: la economía política del Pacto por México***

### ***Reforming the Constitution: the Political Economy of the Pacto por México***

**Carlos Elizondo Mayer-Serra\***

Recibido: 12 de enero de 2017

Aceptado: 3 de marzo de 2017

#### **RESUMEN**

Desde antes de la alternancia del año 2000, se planteaba la necesidad de un gran acuerdo para la gobernabilidad democrática en México. La incapacidad de los gobiernos panistas, durante doce años, para llevar a término su agenda reformadora hizo creer a muchos que se necesitaba una reforma institucional que fortaleciera al Presidente. En este sentido, el Pacto por México fue una sorpresa, ya que innovó los mecanismos de acuerdo político que posibilitaron la aprobación de siete reformas constitucionales, que en los dos gobiernos emanados del PAN habían enfrentado una rígida oposición, incluida la del PRI, que ahora encabezaba el gobierno. Este artículo analiza la negociación del Pacto y la naturaleza de las reformas aprobadas. Se concluye que, a pesar del optimismo reformador con el que inició el gobierno de Peña Nieto, las reformas no han logrado promover el crecimiento económico esperado, tanto por la caída en el precio del crudo, como porque su implementación ha estado en

#### **ABSTRACT**

Since before the 2000 transition to democracy, the need for a democratic governability agreement in Mexico was considered a major challenge. The incapacity of the 12-year PAN administration to fulfill their reformist agenda lead many to conclude that an institutional reform to strengthen the President was needed. In this sense, the Pacto por México was a surprise. It made innovations in the mechanisms of political agreement enabling the approval of seven constitutional reforms that had been decisively rejected during the PAN administrations, even by the PRI, which now headed the government. This article explores the negotiation of the Pacto and the nature of the approved reforms. It is argued that the Pacto was the result of some basic agreement among most of the political elite on what reforms were needed, and the strategy of the two main opposition parties to impose on the negotiation a part of their agenda. We conclude that despite the reformist optimism with

---

\* Escuela de Gobierno y Transformación Pública del Tecnológico de Monterrey. Correo electrónico: <carlos.elizondo@itesm.mx>. Una primera versión de este texto fue presentado en el *Legatum Institute*, en mayo de 2015. El autor agradece el apoyo de Adriana Villalón e Isabel Mejía para la elaboración de este texto.

manos de una administración poco experimentada y con problemas de corrupción.

which Peña Nieto's administration began, the reforms have failed to promote economic growth as expected, both because of the collapse in the price of the crude oil, and the lack of experience and extensive corruption of the administration.

**Palabras clave:** México; partidos políticos; presidencialismo; gobiernos divididos; reformas estructurales; reforma energética.

**Keywords:** Mexico; political parties; presidentialism; divided governments; structural reforms; energy reform.

## Introducción

El llamado Pacto por México nació con el arranque del gobierno priista de Enrique Peña Nieto y con él fue posible llevar a cabo una serie de reformas constitucionales en materia económica, incluida la liberalización del sector energético. Dichas reformas llegaron después de 18 años de incapacidad por parte del gobierno para hacer cambios semejantes. Ese periodo contrasta con la actividad de la presidencia de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), quien logró no sólo insertar la economía mexicana con la de sus dos vecinos y principales socios comerciales por medio del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), sino también modificar la Constitución para llevar a cabo reformas tan profundas como fueron la cancelación de la Reforma Agraria, la apertura del espacio necesario para privatizar las tierras ejidales, y la privatización bancaria. Tal estancamiento en materia de reformas estructurales se dio en un contexto de crecimiento económico mediocre, que durante el periodo de 1995 a 2012 fue, en promedio, de 2.6% y 1.1% per cápita. Este artículo analiza los motivos que hicieron posible estas reformas.

Durante el proceso electoral de 2012, ante la perspectiva de que la ciudadanía no otorgara la mayoría del Congreso a un solo partido, se destacaban tres opciones para darle gobernabilidad al Presidente: suprimir la representación proporcional e integrar al Congreso mediante elecciones mayoritarias; adoptar una "cláusula de gobernabilidad" que le diera al ganador a la Presidencia una mayoría en el Poder Legislativo; o disponer de mecanismos que permitieran integrar al gobierno a una mayoría compuesta por miembros de diferentes partidos (Zamitz, 2016: 14-15).

En ese contexto, el triunfo de Peña Nieto, sin mayoría en ninguna de las cámaras, auguraba otra Presidencia incapaz de lograr acuerdos para alcanzar reformas de fondo. Sin embargo, poco después de su toma de protesta, el presidente Peña Nieto anunció un pacto con los dos principales partidos de oposición, el Partido Acción Nacional (PAN), de derecha, y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), de izquierda. Fue el nacimiento del

llamado Pacto por México, en el que se acordaron y firmaron 95 propuestas de política pública, algunas de ellas de amplio alcance. Veinte meses después, el Presidente pudo pasar siete reformas constitucionales por el Congreso, incluida una ambiciosa reforma energética y otras quince leyes secundarias de la mayor relevancia. Esto se logró, no en medio de una crisis económica, como en los ciclos previos de reformas estructurales, sino como reacción al mediocre crecimiento económico de las últimas décadas, con el argumento de que estas reformas lograrían acelerar el ritmo de crecimiento de la economía mexicana.

Este artículo analizará cómo pudo realizarse esto con un gobierno dividido, cuando la mayoría de los analistas políticos consideraban como virtualmente imposible realizar reformas tan drásticas sin una mayoría legislativa del partido del Presidente. También reflexionará sobre la naturaleza de estas reformas y la viabilidad de su implementación, sobre todo en vista de la actual crisis de credibilidad que confronta la Presidencia de Peña Nieto. El texto se concentra en dos reformas, la energética y la de telecomunicaciones.

### *Las reformas imposibles*

La reestructuración y liberalización de la economía y la propia estabilización macroeconómica de México, entre 1983 y 1994, se emprendieron de forma vertical en los años en que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) tenía el control de la Presidencia y del Poder Legislativo, en medio de la aguda crisis económica que siguió a la severa devaluación del peso y la expropiación de los bancos de 1982. Las reformas importantes terminaron con el fin de la presidencia de Carlos Salinas de Gortari.

Las dificultades para hacer este tipo de reformas durante 18 años se explican en buena medida por la crisis de 1994, la cual desprestigió el modelo de desarrollo basado en liberalizar la economía, y también porque, como resultado de esa misma crisis, el PRI perdió la mayoría del Congreso, en 1997. Inició así el llamado “gobierno dividido”, es decir, cuando el partido que controla la Presidencia, no controla el Legislativo.

Con la derrota del PRI en la elección presidencial del año 2000, la división del gobierno se hizo aún más profunda. El PAN no controlaba ninguna de las dos cámaras y tenía, además, menos gubernaturas que el PRI.

Por ser el abanderado de un partido de derecha, defensor en el pasado de reformas liberalizadoras, a pesar de que no fue parte de su agenda de campaña, algunos esperaban que el presidente Fox, electo en el año 2000, las llevara a cabo (Baer, 2004: 101). Había acuerdo entre los expertos en política pública, incluidos los altos funcionarios de los gobiernos saliente y entrante, y de organizaciones internacionales, como la OCDE, con respecto a qué reformas eran necesarias.

En materia económica, el nuevo gobierno se limitó a administrar la estabilidad macroeconómica. Después del fracaso de la reforma fiscal, rechazada por el Congreso, el presidente

Fox decidió no enviar nuevas iniciativas en materia económica. Éstas habrían requerido de cambios constitucionales y Fox estaba muy lejos de contar con la mayoría necesaria de dos tercios en el Poder Legislativo. La Presidencia de Fox no tenía siquiera una mayoría simple, por lo que no pudo hacer ni leyes secundarias relevantes en materia económica.

La misma incapacidad de reformar fue enfrentada por el siguiente gobierno, también del PAN, con Felipe Calderón. Llegó a la Presidencia sin el bono democrático y con su triunfo seriamente cuestionado por el candidato derrotado, Andrés Manuel López Obrador, del PRD, y por millones de sus seguidores. El presidente Calderón sí haría el esfuerzo de reformar las instituciones en materia energética, pero lo aprobado fue de muy corto alcance y no modificó la Constitución.

Pastor y Wise señalan que la literatura académica da cuenta de muchos casos como en el que se hallaba la Presidencia de Fox al principio de su gestión: “Se pasa de un Ejecutivo que parece omnipotente a una Presidencia debilitada y de un sistema de partido hegemónico a un sistema multipartidista y cada vez más fragmentado” (Pastor y Wise, 2005: 141). Desde esta perspectiva, la inmovilidad del sistema político que caracterizó al sexenio de Fox estaba más o menos determinada estructuralmente. Sin un gobierno dirigido por un partido hegemónico altamente disciplinado, la autoridad constitucional para legislar del Ejecutivo mexicano resultó ser mínima. Desde 1997, cuando todos los partidos perdieron la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, el poder de legislar del Presidente se convirtió en uno de los más débiles de la región: un emperador sin ropa.

Maria Amparo Casar e Ignacio Marván (2014) han hecho el más exhaustivo análisis de la capacidad de los gobiernos divididos para reformar la Constitución, en las dos presidencias del PAN. Argumentan que, contrario a la creencia que la falta de mayoría en el Congreso desencadenaría una parálisis, el número y frecuencia de enmiendas constitucionales no sólo no se redujeron por la falta de una fuerza política mayoritaria, sino que crecieron en número a partir de 1997, como lo muestra el cuadro 1.

De acuerdo con Casar y Marván (2014: 37), los 69 decretos constitucionales aprobados entre 1997 y 2012 pueden agruparse en seis categorías: derechos fundamentales (38% de reformas constitucionales); federalismo (32%); seguridad, administración y ejecución de justicia (29%); balance de poder (26%); sistema electoral y partidos políticos (12%); y transparencia, responsabilidad y rendición de cuentas (10%).<sup>1</sup>

¿Quién votó por estas reformas? Los datos de Casar y Marván (2014) indican que la coalición más común incluye a los tres principales partidos, PRI-PAN-PRD. Éstos participaron en 83% de todas las enmiendas. Dado que el PRI estaba en el centro del espectro ideológico, formó parte en todas las coaliciones ganadoras que reformaron la Constitución; también fue la primera minoría en la Cámara de Diputados, excepto entre 2006 y 2009.

---

<sup>1</sup> Los porcentajes no suman cien, pues algunas reformas incluían más de un tema.

En dos gobiernos (1997, cuando hubo elecciones en las que se renovó parcialmente el Senado: 32 de 128 senadores, y 2006), el PRI fue la primera minoría en el Senado, lo que lo hizo indispensable para obtener la mayoría calificada requerida para la reforma constitucional. La coalición PRI-PAN aprobó 65% del total de reformas constitucionales. El PRD fue el partido más frecuentemente excluido de las coaliciones ganadoras. Un hecho que revela la lógica de operación del sistema de partidos de México y la naturaleza de las reformas, fue la tendencia observada a formar coaliciones mucho más grandes de lo requeridas. La coalición promedio tenía 81% de los votos, mucho más que la mayoría de dos tercios necesaria (Báez, 2016: 24).

**Cuadro 1**  
Reformas constitucionales aprobadas entre 1917-2012

Periodo	Reformas aprobadas	% del total
1917-1981	98	48
1982-1996	39	19
1997-2012	69	33
1917-2012	206	100

Fuente: Casar y Marván (2014: 14).

Para la aprobación en cada legislatura de las leyes derivadas de estas iniciativas se debieron formar coaliciones, las cuales negociaron tema por tema. La más frecuente para los proyectos no controvertidos fue aquella formada por todos los partidos. Pero, la alianza de diversas fuerzas políticas para lograr el voto aprobatorio de las iniciativas del Ejecutivo supuso amplios consensos, con elevados costos.

Ahora bien, a pesar de esa gran capacidad para producir reformas constitucionales y construir coaliciones tan amplias, ninguna de esas reformas estaba vinculada con las instituciones económicas. La mayoría de las reformas aprobadas fueron de carácter electoral, es decir, para tratar de resolver problemas entre los partidos políticos o del régimen federal, para dirimir competencias entre los estados y el gobierno federal, o bien, buenas intenciones en cuestión de derechos humanos, las cuales no afectaban a ningún grupo de interés económico importante.

En un país donde es posible hacer reformas muy ambiciosas a la ley, pero cuyo impacto en términos de cambios reales en el comportamiento del gobierno generalmente no es el esperado, la agenda de expansión de los derechos constitucionales de los mexicanos no fue bloqueada por los actores más conservadores, que en el caso de México es el partido de derecha, el PAN, pero también, el PRI, por ser el partido que suele defender el statu quo. No existía un clivaje importante entre un partido de izquierda que pugnara por los derechos

humanos y un partido de derecha en contra de esa agenda. La única excepción fue el tema del aborto, pero quedó en el ámbito de los gobiernos estatales.

Podríamos incluso afirmar que las élites, normalmente conservadoras en este tipo de cambios, saben que, en realidad, estas reformas abrirán más espacios para la defensa de sus intereses. A menudo, las reglas para hacer uso de esos nuevos derechos constitucionales son de difícil acceso para los más marginados, mientras que, por el contrario, los mexicanos ricos o sus empresas saben recurrir a ellas para eludir regulaciones, así como también lo hacen ciertos políticos que enfrentan problemas con la justicia. Ése ha sido el caso, por ejemplo, del uso que se ha hecho históricamente del juicio de amparo.

Así, muchas reformas fueron aprobadas, pero ninguna de ellas afectaba a los actores económicos que ganaban evitando la competencia, ya fueran empresarios privados o entidades públicas. ¿Qué fue lo que permitió que el presidente Peña Nieto pasara de tener un Congreso que hacía muchas reformas constitucionales, pero ninguna ligada a asuntos económicos que afectaran los intereses de los poderosos, a un Congreso que transformó las instituciones económicas mexicanas?

### *La reforma de México*

Un día después de la toma de protesta de Peña Nieto, se anunció el Pacto por México, el cual no sólo señalaba la disposición de llevar a cabo reformas profundas, sino también incluía una coalición más grande que la necesaria. Las reformas importantes requerían de reformas constitucionales. Ni el PAN ni el PRD tenían, en ninguna de las dos cámaras, el tercio de votos necesario para bloquear dichas reformas, por lo que bastaba con uno de los dos partidos para sumar la mayoría que permitiera modificar la Constitución. El último Presidente reformista de las instituciones económicas mexicanas, Carlos Salinas de Gortari, había optado por formar una alianza sólo con el PAN.

El Pacto fue el cuarto acuerdo que se realizó, luego de doce años de gobiernos panistas, todos los cuales pretendían mejorar la economía, el desarrollo social y la seguridad pública del país. El primero fue el Acuerdo Político para el Desarrollo Nacional, firmado en octubre de 2001 por el entonces presidente Vicente Fox y ocho fuerzas políticas que tenían representación en el Congreso. Establecía 34 compromisos en economía, política, desarrollo social y política exterior, pero nunca se materializó.

Luego vino el Acuerdo Nacional para la Unidad, el Estado de Derecho, el Desarrollo, la Inversión y el Empleo, también conocido como Pacto de Chapultepec. Éste fue en sus inicios impulsado por el empresario Carlos Slim y firmado el 29 de septiembre de 2005 por más de 550 personalidades, entre artistas, empresarios e intelectuales, a las que muy pronto se sumaron funcionarios, gobernadores y legisladores. Pero tampoco llegó a ningún lado.



En 2008 se pactó el Acuerdo Nacional por la Seguridad, Justicia, y la Legalidad. Firmaron, también, todos los poderes, gobernadores de diferentes estados y líderes de partidos y sociales. Tampoco pasó nada.

El Pacto fue el resultado de negociaciones políticas tras bambalinas, que se dieron inmediatamente después de la elección presidencial, a pesar de que tanto el PRD como el PAN habían cuestionado la legitimidad del triunfo de Peña Nieto. En palabras del entonces presidente del PAN, Gustavo Madero: “El PRI gana a billetezcos y con engaños” (Jiménez, 2012). El entonces presidente del PRD, Jesús Zambrano, pensaba de forma similar: “Aquí se propone que asuman su responsabilidad y que resuelvan esta solicitud de castigar a quienes, evidentemente, han utilizado dinero de procedencia ilícita para comprar votos” (Ramos, 2012).

Paradójicamente, el Pacto fue una iniciativa de la facción que tenía control sobre el PRD, Nueva Izquierda (NI). Frustrada por una segunda derrota del candidato perredista, Andrés Manuel López Obrador, NI estaba tratando de distanciarse de él, quien amenazaba de nuevo con emplear una estrategia de no negociar nada con el candidato priista ganador, estrategia que no le había sido rentable en el pasado. López Obrador fue derrotado –con mayor margen que seis años antes– por el PRI, partido que había estado más dispuesto a colaborar con el gobierno del PAN, que el PRD.

Nueva Izquierda quería establecer una nueva relación con el gobierno y construir la imagen de una “izquierda moderna”. En palabras de Zambrano, el día de la firma del Pacto: “Y aquí estamos en este nuevo capítulo de la historia como un partido respetuoso de la institucionalidad de nuestro país” (Michel y Morales, 2012).

El Pacto se originó a raíz de un encuentro fortuito, a comienzos de octubre de 2012, entre los líderes nacionales del PRD, Jesús Zambrano y Jesús Ortega, con el exgobernador priista de Oaxaca, José Murat Casab. Los líderes de NI le sugirieron a Murat que el recién electo Presidente, Enrique Peña Nieto, iniciara su mandato con un gran acuerdo entre todas las principales fuerzas políticas nacionales (García *et al.*, 2013; Maerker 2013).

La dirigencia del PRD no quería ir sola, por miedo de ser acusada de haber vendido su alma al PRI. Muy pronto, el PAN aceptó la invitación a participar. Para su líder, Gustavo Madero, era una oportunidad de promover la agenda panista, que los dos anteriores mandatarios no lograron imponer. Además, al estar en una pugna política con el saliente presidente Calderón por el control sobre su partido, tener una interacción cotidiana con el gobierno entrante le proporcionaba mayor influencia dentro de su partido (Montalvo, 2013).

Los asesores de Peña Nieto recibieron el papel protagónico dentro del gobierno electo, pues la dirigencia del PRI se mantuvo al margen de casi todas las negociaciones hasta la firma del acuerdo. Los dos candidatos derrotados, Andrés Manuel López Obrador y Josefina Vázquez Mota, fueron invitados al Pacto, pero ambos declinaron participar.

Al principio había mucha desconfianza. Se constituyó una estructura formal con un presidente y un Consejo Rector. Se decidió que los líderes de los partidos de oposición asumirían



el control de las juntas. Para redactar un acuerdo más detallado se invitó a representantes del gobierno electo y del PAN, entre ellos Aurelio Nuño, quien luego sería el jefe de la Oficina de Presidencia de Peña Nieto. Involucrar a tantos actores significó un esfuerzo para asegurar la máxima discreción (García *et al.*, 2013; Maerker 2013).

El 26 de noviembre, Pedro Joaquín Coldwell, entonces presidente del PRI, informó al Consejo Político de su partido sobre la posibilidad de alcanzar un acuerdo con los dos principales partidos de oposición. Ese mismo día, los tres institutos políticos emitieron comunicados en los que referían que estaban trabajando en un acuerdo nacional, con una agenda común. El 2 de diciembre, en una solemne ceremonia, el Presidente presentó a los tres partidos, gobernadores, sociedad civil y empresarios el Pacto por México.

Para acordar una agenda común entre los tres principales partidos, el Pacto tuvo que incluir una gran cantidad de objetivos. Había un total de 95 acuerdos que descansaban en cinco categorías: gobernanza democrática; transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción; derechos y libertades; seguridad y justicia; y crecimiento económico, empleo y competitividad. Algunos de los acuerdos eran muy ambiciosos, como los relativos a la seguridad social universal; a cambiar de fondo la forma de contratar, promover y despedir a los maestros de educación básica, a promover los derechos humanos y a la creación de un Sistema Nacional Anticorrupción; otros eran mínimos, como el de incrementar los subsidios a artistas o el cambiar la fecha de la toma de protesta del Presidente de la República. Por otra parte, aquellos asuntos en los que resultaba imposible llegar a un acuerdo, como la realización de una profunda reforma energética, fueron dejados a un lado y sólo se mencionó el objetivo general de hacer más eficiente el sector energético, con la promesa de que las reservas de hidrocarburos y Pemex seguirían siendo de los mexicanos.

El objetivo central del gobierno era reformar las instituciones económicas. La oposición exigió a cambio la reforma electoral y el Sistema Nacional Anticorrupción. Los detalles de este intercambio se irían resolviendo hasta la redacción de las propuestas de reforma constitucional.

La segunda razón que explica el éxito del Pacto fue el creciente consenso entre las dirigencias del PRI, PAN y PRD sobre la necesidad de emprender reformas estructurales para impulsar el crecimiento económico. Las reformas que se percibían como urgentes eran las que la OCDE y otros organismos internacionales venían sugiriendo desde hacía más de una década, como la reforma educativa, la de competencia y la de telecomunicaciones (OCDE, 2012 y 2015; OECD, 2000-2015). En materia energética se mantenían las divergencias: el PRD no estaba a favor de una liberalización del sector, como no lo había estado el PRI hasta la llegada de Peña Nieto.

Este último había presentado un libro de su autoría antes de su campaña presidencial, que dio sustento a la mayoría de esas reformas y prometió promoverlas si ganaba la Presidencia. El PRI se había opuesto de manera constante a ellas y estaba incluso registrado en sus estatutos que algunas de esas reformas (el IVA general y la modificación del Artículo 27

de la Constitución para abrir el sector energético) iban en contra de sus principios ideológicos. Pero, el presidente Peña Nieto fue capaz de disciplinar a su partido, cambiando sus estatutos primero y luego haciendo que los priistas votaran por reformas que eran contrarias a la ideología de muchos de sus miembros.

Ponerse de acuerdo en un pacto entre líderes de la oposición y el gobierno era una cosa, pero, contar con la disciplina de los legisladores para que votaran por él, era otra. La mecánica para que no se atoraran las reformas en el Congreso fue redactarlas en la secrecía del Pacto. Sólo hasta que los líderes de los tres partidos aprobaran su contenido, se enviaba al Congreso y se permitía a los grupos de interés afectados revisarla. Si bien se dosificaba su presentación ante el Congreso, las discusiones respecto de los temas sustantivos, salvo el energético, se trabajaban en paralelo. Para evitar ser presionados por los intereses afectados, el gobierno y los dos partidos de oposición optaron por minimizar el contacto con ellos mientras se redactaban las reformas. Esto fue particularmente difícil para el Presidente, ya que la mayoría de los intereses afectados era la que lo había ayudado a llegar a esa silla.

Las reformas constitucionales, que se enviaban al Congreso sólo hasta que se llegaba a un consenso entre los miembros del Pacto, eran empujadas rápidamente a través de ambas cámaras para disminuir la presión de los grupos de interés. Por ejemplo, la reforma al Artículo 28, que redefinió las reglas para las telecomunicaciones y, más generalmente, la competencia económica, fue una profunda reforma constitucional cuyo texto, incluyendo un artículo transitorio, tenía 3 782 palabras (como referencia, la Constitución de Estados Unidos tiene, en total, 4 400 palabras) fue presentada a la Cámara de Diputados el 11 de marzo de 2013 y aprobada en el Senado el 21 de marzo. Pasarla a través de ambas cámaras para conseguir la aprobación final tomó sólo 14 días.

¿Qué hizo que los partidos políticos, sobre todo los de oposición, tuvieran tal grado de disciplina para que lograran aprobar reformas tan complejas en tan poco tiempo? Ciertamente, en México los partidos políticos suelen ser disciplinados, más el PRI que el PAN y éste que el PRD, pero en los tres no suele haber disidencias importantes a la hora del voto en el Poder Legislativo. La no reelección, todavía vigente en ese entonces (el Pacto la permitiría a partir del proceso electoral de 2018), implica que los partidos son dependientes de sus líderes, quienes cuentan con abundantes recursos políticos y financieros. El elemento clave para aprobar una reforma es convencer a sus líderes. El Pacto, al crear un marco para consensuar las reformas, permitió construir vínculos más personales entre las cabezas de los partidos y sus principales figuras.

Asimismo, una buena relación entre los líderes permitió otras complicidades, como afinar mecanismos para transferir recursos fiscales a legisladores de todos los partidos políticos a través del aparato clientelar. Por otra parte, unos medios de comunicación muy complacientes también recibieron recursos, pues el gobierno tenía un generoso presupuesto para pagar propaganda.

En otras palabras, uno de los pegamentos del Pacto fue la corrupción “legalizada”. El intercambio de favores es común en toda negociación en una asamblea; por ejemplo, en Estados Unidos se acostumbra el llamado *pork barrel*, es decir, el intercambio de votos a cambio de gastos presupuestales en el distrito del legislador que compromete su voto en un sentido. Sin embargo, en el caso de México estamos hablando de algo más: dinero que se da al legislador directamente por votar.

El primero en denunciar esto públicamente fue Ricardo Monreal, el líder de diputados de un pequeño partido, ligado entonces a López Obrador: Movimiento Ciudadano (MC). Monreal envió una carta a la instancia encargada de hacer pagos en el gobierno federal, la Tesorería de la Federación, afirmando que, sin que hubiera razón para ello, había recibido 15 millones de pesos en fechas ligadas a la aprobación de varias reformas (Monroy, 2014). Adjuntó a su carta el cheque; la Tesorería no lo aceptó. Monreal declaró que se había entregado la cantidad de 937 500 pesos a cada diputado de los distintos grupos parlamentarios como pago por su voto (Ramos, 2015).<sup>2</sup>

De acuerdo con el entonces senador del PAN, Javier Corral, todos los votos importantes son remunerados. En el caso de la reforma energética, se otorgó un bono de 150 mil pesos a quienes votaron a favor. En su caso particular, esos recursos le fueron dados por error y, cuando declaró que había votado en contra, regresó el pago. En sus palabras:

El Congreso se maneja con dinero, además de la dieta que tenemos los legisladores, los legisladores recibimos una serie de armadijos que van haciendo una bolsa impresionante de recursos, incluso se llegan a dar compensaciones por voto, recibe uno en sus cuentas bancarias (Álvarez, 2015).

La Auditoría Superior de la Federación mostró que las fracciones parlamentarias de ambas cámaras habían recibido, desde el 1 de septiembre de 2012 hasta febrero de 2015, 1 193 millones de pesos, que fueron usados de manera discrecional (Salazar, 2015). Hasta la fecha, no ha habido sanción alguna por ello.

En entrevistas privadas, hay quienes afirman que hubo muchas más complicidades detrás del Pacto. Desde dinero en efectivo hasta favores, como un mejor trato fiscal para el interesado o algún socio. Por obvias razones, no hay evidencia clara de esto. A un exfuncionario de la Secretaría de Hacienda a quien le comenté esta hipótesis me dijo: “No hay que escribir un artículo para probar esto.” Así ha sido siempre en la negociación presupuestal. En este caso, permitió ambiciosas reformas constitucionales.

Para forjar una relación cercana con los medios y tratar de convencer a la sociedad de los méritos del Pacto, el gobierno incrementó su gasto publicitario en pautas a favor de la

---

<sup>2</sup> Cálculo basado en el monto total que Monreal había denunciado como subvenciones extraordinarias a su partido y el número de diputados que formaban parte de su bancada, a saber, 36 diputados.

reforma. En 2013, el gobierno federal desembolsó más de 980 millones de pesos para promover tres reformas: la energética, la educativa y la fiscal. Así, la Organización Editorial Mexicana (OEM) recibió más de 230 millones de pesos; en segundo lugar, Televisa consiguió contratos por alrededor de 150 millones de pesos, mientras que TV Azteca obtuvo, por contratos de diseño y servicios de desarrollo operacional y estratégico, 163 millones de pesos (Barragán, 2015).

### *La reforma energética*

Esta reforma era la más controversial de todas las planteadas por el gobierno. El presidente Vicente Fox no había logrado modificar siquiera el Reglamento del Servicio Público de Energía. La Suprema Corte de Justicia de la Nación invalidó el decreto porque, en términos del Artículo 27, se apartaba de los principios bajo los cuales la nación tenía responsabilidades exclusivas para generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer la energía eléctrica (Castillo, 2002).

Por su parte, el presidente Felipe Calderón tuvo que limitar su reforma a meros cambios legales. El PRI se oponía a que se modificara la Constitución. Por ello, conviene ver con un poco más de detalle cómo se logró su aprobación. El PRD estaba en contra de la apertura del sector y Andrés Manuel López Obrador rechazaba con vehemencia que, en materia energética, se quitara una sola coma a la Constitución.

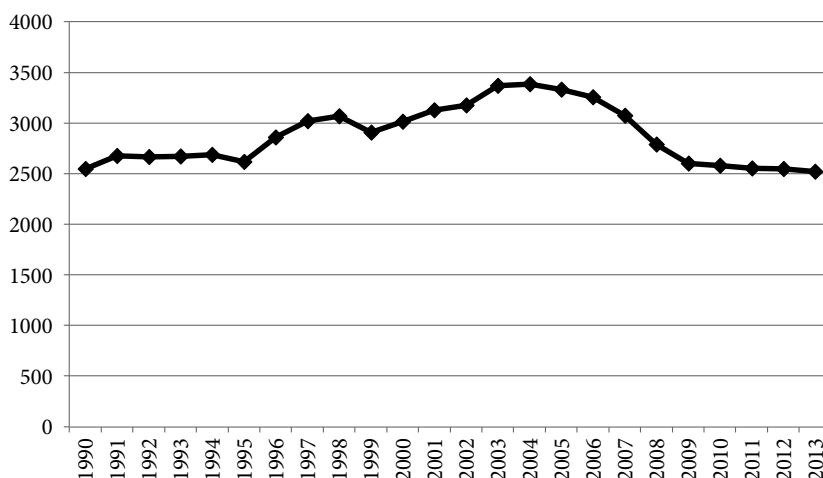
El Presidente pensó que podría conseguir el apoyo del PRD si copiaba la reforma constitucional que el presidente Lázaro Cárdenas había enviado al Congreso en 1940, después de la Expropiación Petrolera de 1938, la cual permitía contratos de servicios a empresas privadas, basados en incentivos.<sup>3</sup> Pero la presión de López Obrador y de sectores de izquierda contra la reforma probablemente convenció a Cuauhtémoc Cárdenas y al PRD de que se opusieran.

En el grupo tecnócrata dentro del gobierno había acuerdo de que una reforma significativa era necesaria. Petróleos Mexicanos (Pemex) se había convertido en una empresa exportadora de crudo gracias a Cantarell, un campo petrolero excepcionalmente generoso. Sin embargo, con el declive de éste, a pesar de otros generosos pero más pequeños campos cerca de él, Pemex mostraba una producción a la baja, si bien la inversión en el sector había venido creciendo. Otros campos donde se pensó había crudo para compensar la caída en la producción de Cantarell resultaron un desastre para Pemex –aunque sobraban contratistas felices con estas inversiones–, comenzando con Chicontepec, donde se invirtieron

<sup>3</sup> Con la presidencia de Ruiz Cortines (1952-1958) y, luego, con López Mateos (1958-1964), la ley limitó los contratos de servicios, al incorporar a una Constitución reformada en 1959 el siguiente párrafo: “en relación a petróleo y carburos gaseosos sólidos y líquidos [...] no se darán concesiones o contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado” (Gamboa, 2014).

más de 400 mil millones de pesos, pero se estaba muy lejos del compromiso de que produciría 700 mil barriles al día para 2017 cuando se optó por suspender el proyecto (Elizondo, 2003: 48). En ese momento, la producción se encontraba en menos de 70 mil barriles. Como se observa en los gráficos 1 y 2, mientras que la producción caía, la inversión en Pemex no hacía más que subir.

**Gráfico 1**  
Producción mexicana de petróleo crudo, 1990-2013  
(miles de barriles por día)

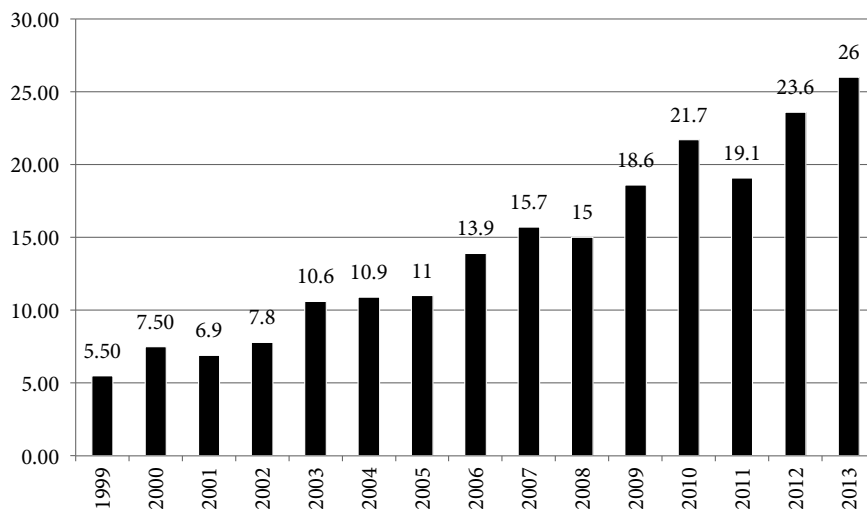


Fuente: Pemex (2014).

La apertura del sector energético enfrentaba importantes resistencias. Después de las fallidas privatizaciones de los bancos y de la preponderancia de la empresa Teléfonos de México (Tel-mex), privatizada en la década de 1980, se pensaba que una experiencia similar con Pemex era altamente riesgosa. Según López Obrador: “El diseño de las reformas energética y hacendaria fue hecha en el extranjero, para beneficio de las empresas extranjeras” (*El Universal*, 2013).

También se tenía el temor de que, al abrir el sector, disminuiría la influencia de México sobre Estados Unidos. Sin embargo, la revolución del *shale*, el llamado *fracking*, que llevó a un aumento en la producción del crudo en aquel país, de 5 354 miles de barriles diarios en el año 2009, a más de 8 700 en 2014, hacía evidente que tal influencia estaba por perderse. Pronto, Estados Unidos no habría de requerir más petróleo que el suyo y el de Canadá (us Energy Information Administration, 2016).

**Gráfico 2**  
Inversión en Pemex, 1999-2013  
(miles de millones de dólares)



Fuente: Pemex (2012).

También se tenía el temor de que, al abrir el sector, disminuiría la influencia de México sobre Estados Unidos. Sin embargo, la revolución del *shale*, el llamado *fracking*, que llevó a un aumento en la producción del crudo en aquel país, de 5 354 miles de barriles diarios en el año 2009, a más de 8 700 en 2014, hacía evidente que tal influencia estaba por perderse. Pronto, Estados Unidos no habría de requerir más petróleo que el suyo y el de Canadá (US Energy Information Administration, 2016).

En general, los sindicatos de las empresas públicas habían sido percibidos, en el pasado, como un obstáculo a la reforma de los monopolios energéticos. Sus trabajadores son mucho más numerosos a los que tienen empresas similares en otros lugares del mundo y sus condiciones de ingreso y derechos laborales son muy superiores a los que se encuentran en el resto de la economía. Las redes de corrupción entre administradores, líderes sindicales y proveedores hacen que cualquier reforma se vea como una amenaza potencial.

El PRI fue capaz de disciplinar al líder sindical de Pemex, Carlos Romero Deschamps. El presidente Peña Nieto inició su sexenio enviando una clara señal a los sindicatos de que la oposición a sus reformas iba a ser castigada. El ejemplo más evidente fue encarcelar a Elba Esther Gordillo, poderosa líder del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, por enriquecimiento ilícito, en febrero de 2013.

Cuando el PRD se opuso a la reforma propuesta por el presidente Peña Nieto, el PAN condicionó su apoyo a que dicha reforma en el sector tuviera mayor alcance. En 2008 el PRI había primero bloqueado y después diluido la reforma energética presentada por el presidente Calderón, que era menos ambiciosa que la de Peña Nieto. El gobierno aceptó el desafío del PAN y lo que planteó entonces fue una reforma que terminaba con el monopolio de Pemex y abría el sector petrolero, tanto en exploración y producción como en el resto de la industria, a la inversión de empresas privadas, ya fueran mexicanas o extranjeras. La reforma fue presentada ante el Senado el 12 de agosto, se votó el 10 de diciembre y dos días después la ratificó la Cámara Baja. Fue aprobada por un número suficiente de congresos locales en 83 horas (Ramos, 2013).

Muchos factores ayudan a explicar la débil respuesta de los detractores de la reforma. El gobierno perredista del Distrito Federal, liderado por Miguel Ángel Mancera, estaba trabajando en relación cercana con el gobierno federal a cambio de la modificación constitucional que diera a la entidad el estatus político de Ciudad de México, así como para obtener recursos fiscales federales para algunos proyectos de infraestructura.

Otra medida para sumar votos de los congresistas fue mantener fijos los recursos para el gobierno federal y los estados dentro del nivel de ingresos petroleros entonces prevalecientes, que era equivalente al 4.7% del PIB. Con esta disposición se logró el apoyo de la mayoría de los gobernadores, a quienes preocupaba que fueran a disminuir sus transferencias fiscales futuras. Tan generoso monto fue posible gracias al alto precio del petróleo que existía en los meses en que se discutió la reforma, apenas por debajo de los 100 dólares por barril (Pemex, 2014).

El día que iba a ser votada en el Senado, López Obrador organizó una manifestación para bloquearla; sin embargo, a las 2:30 am de ese día, sufrió un paro cardíaco. A pesar de tener una recuperación relativamente rápida –estaba de vuelta al trabajo el 6 de enero–, su ausencia durante el mitin fue evidente y éste terminó en un total fracaso, con menos de 2 mil asistentes (García, 2013). Es imposible saber si el infarto debilitó dramáticamente la capacidad de movilización de la izquierda o bien evitó que López encabezara un mitin sin arrastre.

### ***La reforma de telecomunicaciones***

Cada reforma tuvo su propia dinámica; sus opositores no eran los mismos. En el caso de las reformas que afectaban a los grandes grupos empresariales, como la reforma en materia de competencia y telecomunicaciones, la fractura entre dos de los empresarios más poderosos de la élite económica del sector: Carlos Slim y Emilio Azcárraga, abrió el espacio para limitar su poder, aunque más a Slim que a Azcárraga.



El grupo de empresas encabezado por Slim determinó en febrero de 2011 que dejaría de anunciarse en Televisa. La decisión era sintomática de la disputa entre dos gigantes actores que tenían el monopolio en sus respectivos sectores, en el marco de la convergencia entre telefonía y televisión, por el llamado *triple play*, en el que una misma compañía provee al consumidor televisión por cable, teléfono fijo y teléfono móvil.

Esta decisión fue anunciada en el contexto de la demanda de la televisora contra Telmex ante la Comisión Federal de Competencia (CFC). Televisa había obtenido concesiones del gobierno federal para ofrecer el *triple play*; Telmex, por el contrario, no podía competir en el mercado de televisión de paga. En efecto, Telmex tenía la prohibición expresa, impuesta en su título de concesión, de prestar servicios de televisión de paga, pese a lo cual sostenía una alianza comercial con mvs Comunicaciones, propietario de un sistema de televisión de paga: Dish. Por otra parte, las operadoras de cable de Televisa se quejaban de las altas tarifas de interconexión que cobraba Telmex, pues ello les impedía operar el *triple play* y otorgar servicios telefónicos.

Mientras se dirimía la disputa, las empresas de Slim transmitían vía Internet en vivo eventos como los Juegos Panamericanos, antesala de lo que sería su transmisión de los Juegos Olímpicos de Río de Janeiro, con lo que violaba presuntamente su restricción a incursionar en el mercado de televisión.

No era la primera vez que estos actores se enfrentaban. Sin embargo, en esta ocasión era distinto porque la lucha era pública e incluía agresivas acusaciones personales entre ambos que iban ya camino a tribunales.

La confrontación trascendió a la prensa extranjera, cuando Emilio Azcárraga publicó un artículo en *The Wall Street Journal* en el que acusaba abiertamente a Slim y le pedía que dejara de abusar de los recursos judiciales para frenar la competencia, al mismo tiempo que solicitaba al gobierno mexicano que equilibrara el terreno de la competencia (Azcárraga, 2012). El empresario ofrecía no impugnar licitaciones transparentes para el servicio de televisión a cambio de que la apertura se diera también en el sector de telecomunicaciones.

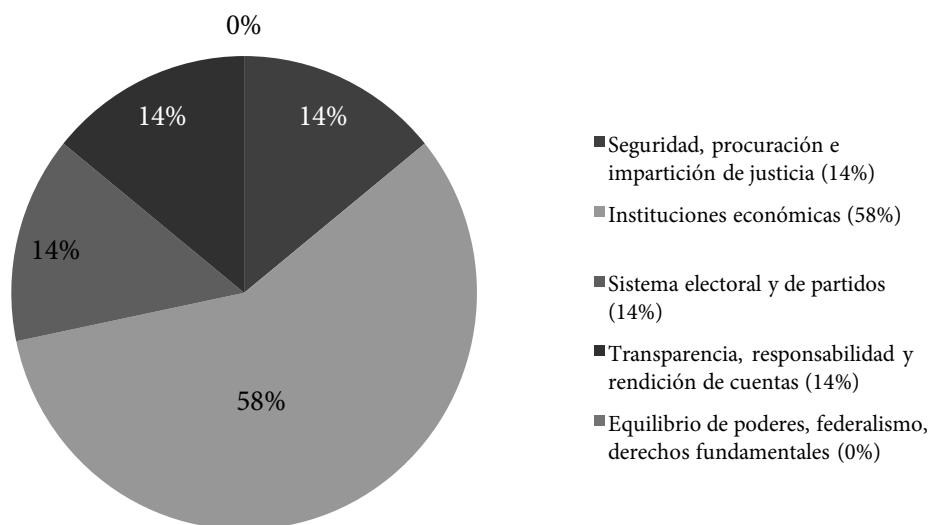
La OCDE realizó un estudio sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en el país, en respuesta a una solicitud del gobierno de México, a instancias de la Cofetel y a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT). El informe detallaba la necesidad de acceso a servicios de comunicaciones eficientes y arrojaba cifras sorprendentes, como que la pérdida de bienestar atribuida a la disfuncionalidad del sector mexicano de telecomunicaciones se estimaba en 1.8% del PIB anual (OCDE, 2012). Además, señalaba que esta pérdida anual de bienestar se debía a los precios excesivos de los servicios de telecomunicaciones, producto de la concentración del mercado que posee Telmex, y a las suscripciones no obtenidas. Slim rebatió las cifras presentadas por la OCDE y criticó que el estudio se “hiciera por encargo”, a petición de la Cofetel. Sin embargo, entre los usuarios prevalecía la percepción de que los servicios que pagaban eran caros y malos.

## La naturaleza de las reformas

El Congreso aprobó un número importante de reformas. A diferencia de lo que había ocurrido desde que inició el gobierno dividido, en 1997, ahora predominaban las de naturaleza económica, desde la relativa a abrir el mercado energético hasta la de generar instituciones reguladoras para disciplinar a los empresarios en sectores con poca competencia (gráfico 3). El Pacto por México fue resultado del intercambio con la oposición de este paquete económico, por una reforma electoral que, se pretendía, pudiera minimizar el uso ilegal de recursos en los procesos electorales y el control por parte de los gobernadores de los institutos electorales locales, así como un Sistema Nacional Anticorrupción. En los cuadros 2 y 3 se muestra cuán amplia fue la coalición con la que se aprobó cada una de las principales reformas en la Cámara de Diputados. La menor de todas ellas fue con la reforma energética y obtuvo 72% de los votos.

Gráfico 3

Número de reformas constitucionales aprobadas por categoría de 2012 a 2014



Fuente: elaboración propia, con base en las categorías usadas por Casar y Marván (2014).

De acuerdo con el último Estudio económico de la OCDE, las reformas aprobadas durante los primeros dos años del gobierno de Peña Nieto deberían permitir a la economía mexicana crecer al menos un punto adicional de PIB al año. Ésta era la promesa central de la

reforma y con respecto a la cual se mediría su éxito o fracaso (OCDE, 2015). Con todo, la OCDE también señaló que hacían falta muchas otras reformas para tener una sociedad más justa y una economía más competitiva, como mejorar la competencias administrativas del gobierno y las instituciones de procuración y administración de justicia, elevar la calidad de las regulaciones, sobre todo a nivel local, y eliminar “gradualmente las restricciones a la propiedad y al traspaso de tierras ejidales” (OCDE, 2015: 5).

### Cuadro 2

Reformas constitucionales clasificadas por porcentaje de aprobación

% de aprobación	Número de reformas	Reformas constitucionales
90-100	4	Reforma en Transparencia Código Único en Procedimientos Penales Reforma en Competencia Económica y Telecomunicaciones
80-90	2	Reforma Político-Electoral Reforma Educativa
70-80	1	Reforma Energética

Fuente: elaboración propia, con base en datos de la *Gaceta Parlamentaria* (2014) y las categorías usadas por Casar y Marván (2014).

### Cuadro 3

Reformas constitucionales por número de votos y porcentaje de aprobación en Cámara de Diputados

Reforma constitucional	Votos a favor	Votos en contra	Abstenciones	Total de diputados presentes	% de aprobación
Reforma Energética	354	134	0	488	72.54
Reforma Educativa	360	51	20	431	83.53
Reforma Político-Electoral	409	69	3	481	85.03
Reforma en Competencia Económica y Telecomunicaciones	409	32	2	443	92
Código Único de Procedimientos Penales	407	28	5	440	92.50
Reforma en transparencia	424	16	4	444	95.50

Fuente: elaboración propia con base en datos de la *Gaceta Parlamentaria* (2014).

## *Implementación de las reformas*

El alcance de las reformas habría de depender de la calidad de su implementación. Además, tendrían que ser congruentes con el paquete completo de reformas, el cual contenía la promesa de una profunda reforma en materia de lucha contra la corrupción.

A lo largo de sus más de cuatro años de gobierno, la presidencia de Peña Nieto ha resultado significativamente menos competente en manejar la economía e implementar políticas públicas que en pasar leyes a través del Congreso. Contrario a las expectativas, el crecimiento ha sido mediocre: 2% en promedio durante los tres primeros años de su mandato. Destaca que se ha crecido menos que el promedio de los primeros tres años en Estados Unidos, que fue de 2.33%.

El PRI regresó a la Presidencia directamente desde Toluca, la capital del Estado de México, el cual fue gobernado por Peña Nieto entre 2005 y 2011. En los doce años durante los cuales la Presidencia pasó a manos del PAN, el PRI perdió la mayoría de la capacidad tecnocrática que había acumulado en las ocho décadas ininterrumpidas que había estado en el poder, sobre todo la desarrollada tras la crisis económica de 1982, que llevó a los puestos más altos del gobierno a varios economistas educados en universidades de Estados Unidos, la mayoría con doctorado, los cuales se rodearon de un equipo de aún más jóvenes tecnócratas (Centeno, 1994).

Ninguno de los principales tecnócratas del gobierno de Salinas y Zedillo fue requerido por Peña Nieto para ocupar una posición de alto nivel. La mayoría se había movido con éxito al sector privado o a alguna posición importante en una organización internacional. Si bien la Secretaría de Economía y la Secretaría de Hacienda estuvieron en el arranque de la administración, encabezadas por economistas muy competentes, tenían una trayectoria diferente que los tecnócratas tradicionales. Ambos habían sido congresistas y, en el caso de la Secretaría de Hacienda, Luis Videgaray había trabajado en el gobierno federal sólo por unos años, como “Asesor del Secretario de Hacienda y Crédito Público del 92-94” según dice su currículum vitae, cuando tenía 24 años de edad.

De todos los miembros del gabinete con el que empezó a gobernar, cinco venían del Estado de México (22%) y 16 eran miembros del PRI (72%) (véase Apéndice). El Estado de México es el área más poblada del país, con 15 175 862 personas, 58.3% de las cuales vive en el área metropolitana de la Ciudad de México (INEGI, 2010). Sin embargo, siempre ha sido gobernado por el PRI y de una manera tradicional, con poca transparencia y rendición de cuentas limitadas. No hay un periódico independiente importante o grupo de medios en el área y el gobernador en turno ha sido libre de imponer sus decisiones.

Peña Nieto ganó la candidatura presidencial con una combinación de una campaña de medios exitosa y alianzas políticas con otros gobernadores del PRI, aprovechando los abundantes recursos fiscales del Estado de México y su débil rendición de cuentas. Aunque muy competente para forjar acuerdos políticos, tenía nula experiencia en las dificultades de ad-

ministrar el gobierno federal. A la mayoría de su equipo también le faltaba experiencia de gestión pública.

Una implicación de esta falta de experiencia fue que el gasto del gobierno federal, usualmente poco dinámico en el primer año de un sexenio, fuera incluso más lento. El deterioro serio del crecimiento de la economía mexicana durante 2013 ocurrió en un contexto en el que la economía de Estados Unidos empezaba a recuperarse. Un mal manejo de una situación crítica en la industria de vivienda en nuestro país llevó a una contracción del sector de más de 10% en ese año (Ramírez, 2013).

Como ya vimos, la presidencia de Peña Nieto fue exitosa en lograr que el Congreso aprobara siete reformas constitucionales. Si bien se hizo de forma muy veloz, tomó más tiempo del que se esperaba. El gobierno, por lo tanto, se tuvo que concentrar en tejer los acuerdos políticos que hicieran posibles las reformas. Para evitar confrontar a la oposición, que podía usar cualquier excusa para dejar de colaborar con el gobierno, se evitó tomar decisiones en asuntos controversiales, desde intervenir en los serios problemas de seguridad pública que presentaban algunos estados gobernados por la oposición, hasta evitar causar mucha inquietud con noticias sobre obras de infraestructura muy vistosas.

Cuando la reforma energética fue finalmente aprobada por el Congreso, el gobierno estaba listo para comenzar su ambicioso programa de infraestructura. Esto empezó con el espectacular anuncio de un nuevo aeropuerto para la Ciudad de México, el 2 de septiembre de 2014. Poco más tarde, el 3 de noviembre, se anunció el nombre del ganador de una concesión realizar la obra de un tren rápido que correría de la Ciudad de México a la ciudad industrial de Querétaro. La concesión, sin embargo, parecía haber sido amañada a favor de un consorcio al que, según algunas fuentes, se le facilitó la información con antelación para que pudiera ir avanzando en su propuesta (Huerta, 2015). Este consorcio estaba liderado por *China Railway* y *China South Rolling Stock Corporation*, en asociación con compañías de construcción mexicanas. Una de ellas (Constructora Teya, propiedad de Grupo Higa) había sido una importante contratista del Estado de México cuando Peña Nieto era gobernador de la entidad, pero carecía casi totalmente de experiencia como contratista del gobierno federal. El 7 de noviembre se revocó el contrato, con una instrucción verbal del Presidente, después de que el Secretario de Comunicaciones y Transportes había pasado horas defendiéndolo ante los miembros de la Comisión de Comunicaciones y Transportes del Senado (Ruiz, 2014). La razón para dar marcha atrás a esta concesión fue que el gobierno se había enterado de que el 9 de noviembre de 2014, Carmen Aristegui iba a hacer público que una casa espectacular, de la cual era dueña la esposa del Presidente, había sido financiada por una de las empresas contratistas del Estado de México, a saber, Grupo Higa (Cabrera *et al.*, 2014).

Mientras tanto, paralelamente se desarrollaba otra crisis de gobierno: la desaparición y posible masacre de 43 estudiantes y el asesinato de otros tres en la ciudad de Iguala, Guerrero, el 26 de septiembre. Los estudiantes pertenecían a una escuela normal, históricamente

asociada con activistas radicales de izquierda y vinculada a movimientos sociales desde varias décadas, y viajaban en un autobús secuestrado. La policía municipal, creyendo que formaban parte de un grupo narcotraficante opuesto al que controlaba la plaza, los habría arrestado y entregado a un grupo criminal organizado, vinculado al propio presidente municipal. Supuestamente, el grupo denominado “Guerreros Unidos” habría matado a los estudiantes, al pensar que pertenecían a un grupo criminal rival. Hasta la fecha no se ha logrado determinar la causa de la desaparición ni se ha comprobado tampoco la versión oficial que se ha dado sobre estos hechos.

La ciudad de Iguala y el estado de Guerrero eran gobernados por el PRD desde 2005. Sin embargo, el silencio del gobierno federal frente a las denuncias sobre los problemas de violencia en Iguala (quizá para no descarrilar el Pacto), aunado al hecho de que la delincuencia organizada es responsabilidad del gobierno federal, hacía a este último corresponsable de lo sucedido. De ahí que las multitudinarias manifestaciones que tuvieron lugar en el país en protesta por lo sucedido fueran fundamentalmente contra Peña Nieto.

Así, el Presidente que había logrado proyectar la imagen de que los problemas de inseguridad eran cosa del pasado, ahora enfrentaba escándalos de notable alcance internacional. Como se observa en el gráfico 4, si sus índices de aprobación eran bajos debido al estancamiento de la economía y la reforma fiscal, con estos hechos alcanzarían nuevos mínimos, junto con el deterioro de su imagen.

En aquellas áreas cuyos encargados de llevar a cabo las reformas eran instituciones autónomas, como el caso de la Reforma en Transparencia, la probabilidad de éxito era mayor. En cambio, cuando la ejecución de la reforma dependía de la capacidad política del gobierno, como el caso de la Reforma Educativa, el proceso de implementación dependería en buena medida de quién encabezara esa institución y de los apoyos políticos que tuviera para llevar a feliz puerto una transformación consistente en disciplinar a un sindicato acostumbrado a no rendir cuentas y a controlar el sistema educativo en los estados. También hay que distinguir entre las reformas que abren espacios a nuevos jugadores, como es el caso de la energética, las que, como el TLCAN, tienen una dinámica propia y las que exigen nuevas capacidades para administrar un viejo problema, nuevamente éste es el caso de la Reforma Educativa. Estas reformas tomarán más tiempo y requieren de la construcción de estructuras burocráticas eficientes.

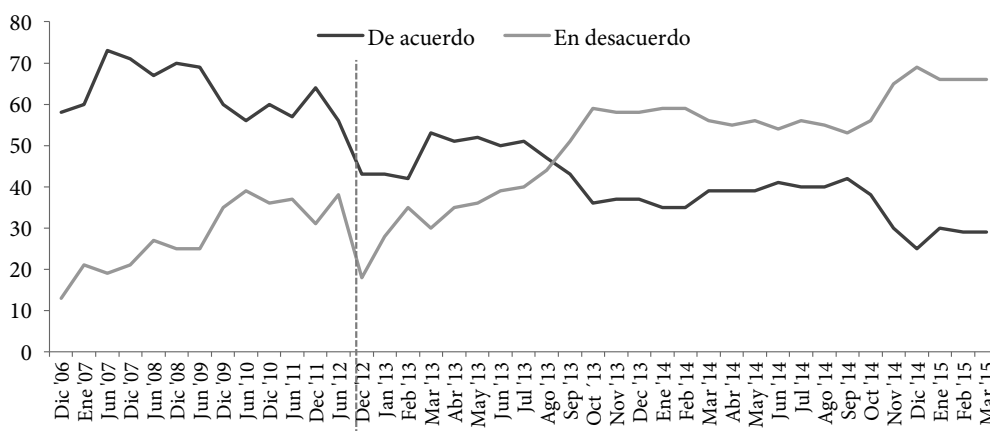
En el caso específico de la Reforma Energética, existen diversas ventajas para su implementación: el Secretario de Energía está rodeado de un equipo de expertos en el área –algo poco común en este gobierno–, se crearon agencias regulatorias atendidas por funcionarios bien calificados, las dos empresas de propiedad estatal, Pemex y CFE, cuentan con consejeros independientes,<sup>4</sup> y se aplica una normativa estricta y transparente para la licitación de

---

<sup>4</sup> El autor de este texto es consejero independiente de Pemex

campos petroleros. Además, se trata de una reforma que borra antiguas limitantes, como el TLCAN, por lo que permite que nuevos participantes ayuden a transformar el sector. La administración de los mecanismos por parte de la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) para acceder a los campos que se han licitado ha sido transparente, se transmiten los procesos en tiempo real por la red, toda la comunicación entre los interesados y la CNH es por Internet y ninguno de los derrotados ha denunciado que haya habido algún problema, lo que es algo frecuente en estos procesos.

**Gráfico 4**  
 Aceptación social del gobierno\*



\* Pregunta: “En general, ¿está usted de acuerdo o en desacuerdo con la manera de gobernar del Presidente?”

Fuente: BCG (2015).

Para lograr la adecuada implementación de las otras reformas, Peña Nieto necesita hacer frente a los problemas de corrupción y restablecer así su credibilidad ante la opinión pública. Con este fin, es fundamental que se aplique con determinación el nuevo Sistema Nacional Anticorrupción, parte fundamental del propio Pacto por México.

El Sistema fue aprobado el 18 de julio de 2016, con base en una reforma constitucional de mayo de 2015. El problema es que, si Peña Nieto busca atacar verdaderamente la corrupción, esto implicaría ir en contra de algunos de los miembros más visibles de su partido que, presumiblemente, se han enriquecido durante su mandato. Los casos de los ahora exgobernadores Javier Duarte (Veracruz), César Duarte (Chihuahua) y Roberto Borge (Quintana



Roo), con sus indignantes historias de corrupción ante la mirada cómplice del gobierno, son reveladoras de la magnitud del problema.

## Conclusión

Dadas las instituciones políticas mexicanas y la historia reciente de los gobiernos divididos, parecía muy difícil enfrentar la capacidad de veto de los intereses afectados por reformas económicas profundas. Sin embargo, el gobierno de Peña Nieto fue capaz de hacerlo.

Lo logró intercambiando una amplia agenda de reforma y apoyándose en una suerte de corrupción “legalizada” con la que consiguió imponer la disciplina en los partidos políticos. Sin embargo, la implementación de las reformas ha sido más que complicada y su gobierno no ha podido capturar los beneficios de ellas, en buena medida por la crisis de legitimidad que enfrenta, como resultado de innumerables historias de corrupción, y por la incapacidad técnica de una parte de su gabinete.

Cuando se firmó el TLCAN, se previó un futuro prometedor para México. Sin embargo, el mismo día que el Tratado entró en vigor, el 1 de enero de 1994, el país se despertó con la noticia de la rebelión del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas. Así, el año que se había idealizado estuvo plagado de asesinatos políticos y el inicio de una profunda crisis económica.

Más de veinte años después, sabemos que el TLCAN transformó la economía mexicana e hizo posible el auge de fabricación de manufacturas en diversos sectores en varios estados del país. A esto es atribuible que México se haya colocado como el cuarto exportador más importante de vehículos en el mundo y la segunda fuente de fabricación de productos que se exportan a Estados Unidos. Sin embargo, el resto de la economía se quedó atrás, debido a varios cuellos de botellas estructurales.

Las reformas planteadas por el gobierno de Peña Nieto pretenden abordar estos problemas, en particular la del sector energético. Éstas muestran que, a pesar de tener instituciones políticas mal diseñadas y los límites que esto implica, el liderazgo político puede ser capaz de forjar amplias coaliciones que venzan los obstáculos. Sin embargo, para su correcta implementación se requiere del liderazgo del Presidente y la capacidad operativa entre sus colaboradores, y dada la historia reciente no puede albergarse mucho optimismo al respecto, salvo en aquellas reformas en las que el grueso de la responsabilidad recae en instituciones regulatorias autónomas o la cabeza responsable del sector tiene la competencia y la probidad suficientes para hacer los cambios que se requieren.

## Sobre el autor

Carlos ELIZONDO MAYER-SERRA es doctor y maestro en Ciencia Política por la Universidad de Oxford, Reino Unido. De 1991 a 1995 fue profesor e investigador en el CIDE, del cual fungió como director general desde 1995 hasta su nombramiento como embajador de México ante la OCDE, en 2004. Actualmente es profesor-investigador en la Escuela de Gobierno y Transformación Pública, del Tecnológico de Monterrey, campus Santa Fe. Forma parte del Sistema Nacional de Investigadores del Conacyt (SNI, nivel III). Sus principales líneas de investigación son: economía política en México y comparada. Entre sus libros más recientes se encuentran: *Con dinero y sin dinero... Nuestro ineficaz, precario e injusto equilibrio fiscal* (2012) y *Por eso estamos como estamos. La economía política de un crecimiento mediocre* (2011). Tiene una columna semanal en el diario *Excelsior* y conduce el programa de televisión *Primer Círculo*. En septiembre de 2014 fue nombrado Consejero Independiente de Pemex por el Senado.

## Referencias bibliográficas

- Álvarez, Ernestina (2015) “Corral pide transparentar recursos tras bono a quienes votaron por reforma energética” *Noticias MVS* [en línea]. 3 de marzo. Disponible en: <<http://www.noticiasmvs.com/#!/noticias/corral-reconoce-bono-de-150-mil-pesos-por-voto-de-la-reforma-energetica-698>> [Consultado el 25 de febrero de 2017].
- Azcárraga, Emilio (2012) “Carlos Slim needs more competition” *The Wall Street Journal* [en línea]. 22 de marzo. Disponible en: <<http://www.wsj.com/articles/SB10001424052702304724404577293070405826732>> [Consultado el 25 de febrero de 2017].
- Baer, M. Delal (2004) “Mexico at an impasse” *Foreign Affairs* 83(1): 101-113.
- Báez Carlos, Adriana (2016) “El Pacto por México, primera coalición legislativa estructurada en el sistema presidencial mexicano” en Zamitz Gamboa, Héctor (coord.) *Pacto por México: agenda legislativa y reformas 2013-2014*. México: UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, pp. 23-56.
- Barragán, Daniela (2015) “OEM, Televisa, Azteca y *El Libro Vaquero* recibieron millones por promover 3 reformas” *Sin Embargo* [en línea]. 18 de marzo. Disponible en: <<http://www.sinembargo.mx/18-03-2015/1269679>> [Consultado el 25 de febrero de 2017].
- BCG Ulises Beltrán y Asociados (2015) *Acontecer Nacional y Opinión Pública*, xv(9).
- Cabrera, Rafael; Lizárraga, Daniel; Huerta, Irving y Sebastián Barragán (2014) “La casa blanca de Enrique Peña Nieto (investigación especial)” *Aristegui Noticias* [en línea]. 9 de noviembre. Disponible en: <<http://aristeguinoticias.com/0911/mexico/la-casa-blanca-de-enrique-pena-nieto/>> [Consultado el 10 de mayo de 2015].

- Casar, María Amparo e Ignacio Marván (2014) *Reformar sin mayorías: La dinámica del cambio constitucional en México 1997-2012*. México: Taurus.
- Castillo García, Gustavo (2002) “Inconstitucional, permitir capital privado en el sector eléctrico” *La Jornada* [en línea]. 26 de abril. Disponible en: <<http://www.jornada.unam.mx/2002/04/26/003n1pol.php?printver=0>> Consultado el 25 de febrero de 2017].
- Centeno, Miguel Ángel (1994) *Democracy within Reason: Technocratic Revolution in Mexico*. Pensilvania: Pennsylvania State University Press.
- El Universal* (2013) “Discurso íntegro de Andrés Manuel López Obrador” *El Universal* [en línea]. 8 de septiembre. Disponible en: <<http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2013/amlo-discurso-petroleo-948926.html>> [Consultado el 25 de febrero de 2017].
- Elizondo Mayer-Serra, Carlos (2003) “El petróleo y el pueblo” *Letras Libres*, 52(3): 46-51.
- Gaceta Parlamentaria* (2014) [en línea] México: Cámara de Diputados. Disponible en: <<http://gaceta.diputados.gob.mx/>>.
- García, Carina (2013) “Un éxito, el cerco al Senado: hijo de AMLO” *El Universal* [en línea]. 4 de diciembre. Disponible en: <<http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2013/un-exito-cerco-al-senado-hijo-de-lopez-obrador-970551.html>> [Consultado el 25 de febrero de 2017].
- García, Carina; García, Ariadna; Jiménez, Horacio y Francisco Nieto (2013) “Como se cocinó el Pacto por México” *El Universal* [en línea]. 4 de agosto. Disponible en: <<http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2013/como-se-cocino-el-pacto-por-mexico-940149.html>> [Consultado el 25 de febrero de 2017].
- Gamboa, Claudia (2014) “Estudio comparativo del texto anterior y el texto vigente de los Artículos 25, 27 y 28 constitucionales en materia energética” [en línea]. México: Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis de la LXII Legislatura, Cámara de Diputados. Disponible en: <<http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SA-PI-ISS-02-14.pdf>> [Consultado el 20 de febrero de 2017].
- Huerta, Irving (2015) “Privilegió México a China para tren de alta velocidad” *Aristegui Noticias* [en línea]. 6 de abril. Disponible en: <<http://aristeguinoticias.com/0604/mexico/privilegio-mexico-a-china-para-tren-de-alta-velocidad/>> [Consultado el 10 de mayo de 2015].
- INEGI (1994-2014) *El ingreso y el gasto público en México (1994-2014)*. México: Instituto de Estadística y Geografía. Series Estadísticas Sectoriales.
- INEGI (2010) “Población total por municipio y edad desplegada según sexo” *Censo de Población y Vivienda 2010* [en línea]. Disponible en: <<http://www3.inegi.org.mx/sistemas/TabuladosBasicos/Default.aspx?c=27302&s=est>> [Consultado el 25 de febrero de 2017].
- Jiménez, Horacio (2012) “PRI gana comicios a billetezcos y con engaños” *El Universal* [en línea]. 6 de julio. Disponible en: <<http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/198234.html>> [Consultado el 25 de febrero de 2017].

- Maerker, Denise (2013) “2013: El año del Pacto” *Nexos*, 432(12) [en línea]. Disponible en <<http://www.nexos.com.mx/?p=15584>> [Consultado el 25 de febrero de 2017].
- Michel, Elena y Alberto Morales (2012) “PRD: es un riesgo que vale la pena asumir” *El Universal* [en línea]. 3 de diciembre. Disponible en: <<http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/202332.html>> [Consultado el 25 de febrero de 2017].
- Monroy, Jorge (2014) “Ricardo Monreal regresa bono de 15 millones de pesos” *El Economista* [en línea]. 7 de agosto. Disponible en: <<http://eleconomista.com.mx/sociedad/2014/08/07/ricardo-monreal-regresa-bono-15-millones-pesos>> [Consultado el 25 de febrero de 2017].
- Montalvo, Tania L. (2013) “Gustavo Madero destituye a Ernesto Cordero como líder del PAN en el Senado” *cnn México* [en línea]. 19 de mayo. Disponible en: <<http://expansion.mx/nacional/2013/05/19/madero-destituye-a-cordero-como-coordinador-del-PAN-en-el-senado>> [Consultado el 25 de febrero de 2017].
- OCDE (2012) Estudio de la OCDE sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en México. México: OECD Publishing. Disponible en: <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264166790-es>>.
- OCDE (2015) Estudios económicos de la OCDE México: Visión General. México: OECD Publishing. Disponible en: <<http://www.OECD.org/economy/surveys/Mexico-Overview-2015%20Spanish.pdf>>.
- OECD (2000-2015) “OECD Economic Surveys: Mexico” OECD iLibrary [en línea]. Disponible en: <[http://www.OECD-ilibrary.org/economics/OECD-economic-surveys-mexico\\_19990723;j-sessionid=i2tkqw7eflgw.x-OECD-live-01](http://www.OECD-ilibrary.org/economics/OECD-economic-surveys-mexico_19990723;j-sessionid=i2tkqw7eflgw.x-OECD-live-01)>.
- Pastor, Manuel Jr. y Carol Wise (2005) “The lost sexenio: Vicente Fox and the new politics of economic reform in Mexico” *Latin American Politics and Society*, 47(4): 135-160.
- Pemex (2012) *Información financiera. Cifras de inversión* [en línea]. México: Petróleos Mexicanos. Disponible en: <<http://ri.pemex.com/index.cfm?action=content&sectionID=19&catID=12702>> [Consultado el 2 de marzo del 2015].
- Pemex (2014) “Dirección Corporativa de Planeación, Coordinación y Desempeño. Estadísticas operativas seleccionadas” *Base de Datos Institucional* [en línea]. México: Petróleos Mexicanos. Disponible en <<http://ebdi.pemex.com/bdi/bdiController.do?action=temas>> [Consultado el 25 de febrero de 2017].
- Ramos, Dulce (2012) “PRD pide al PAN sumar esfuerzos para reunir pruebas de fraude contra PRI” *Animal Político* [en línea]. 7 de julio. Disponible en: <<http://www.animalpolitico.com/2012/07/PRD-pide-al-PAN-sumar-esfuerzos-para-reunir-pruebas-de-fraude-contral-el-PRI/>> [Consultado el 25 de febrero de 2017].
- Ramos, Dulce (2013) “Reforma energética rompe récord en tiempo de aprobación constitucional” *Animal Político* [en línea]. 16 de diciembre. Disponible en: <<http://www.animalpolitico.com/2013/12/en-83-horas-la-reforma-energetica-es-constitucional-17-congresos-la-avalan/>> Consultado el 10 de marzo de 2015].

- Ramos, Rolando (2015) “De subvenciones extraordinarias: Monreal sólo regresó 15 de 35.5 millones” *El Economista* [en línea]. 24 de mayo. Disponible en: <<http://eleconomista.com.mx/sociedad/2015/05/24/monreal-solo-regreso-15-355-millones>> [Consultado el 25 de febrero de 2017].
- Ramírez, Erik (2013) “Sector inmobiliario de la ciudad de México cae 12%” *El Economista* [en línea]. 28 de octubre. Disponible en: <<http://eleconomista.com.mx/distrito-federal/2013/10/28/sector-inmobiliario-ciudad-mexico-cae-12>> [Consultado el 20 de marzo de 2015].
- Ruiz Esparza, Gerardo (2014) *Comparecencia Secretario de Comunicaciones – Licitación tren México-Querétaro* [video] 14 de noviembre. Disponible en <<https://www.youtube.com/watch?v=9K-AoybVoTg>>.
- Salazar, Claudia (2015) “Gastan a discreción \$1,193,000,000.00” *Reforma* [en línea]. 18 de abril. Disponible en: <<http://www.reforma.com/aplicaciones/articulo/default.aspx?id=517497>> [Consultado el 25 de febrero de 2017].
- US Energy Information Administration (2016) “Crude Oil Production 2015” EIA [en línea]. Disponible en: <[http://www.eia.gov/dnav/pet/pet\\_crd\\_crpdn\\_adc\\_mbbldpd\\_a.htm](http://www.eia.gov/dnav/pet/pet_crd_crpdn_adc_mbbldpd_a.htm)> [Consultado el 10 de marzo de 2015].
- Zamitz Gamboa, Héctor (2016) “Introducción. ¿Cuál es el significado del Pacto por México en el gobierno de Enrique Peña Nieto?” en Zamitz Gamboa, Héctor (coord.) *Pacto por México: Agenda legislativa y reformas 2013-2014*. México: UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, pp. 9-20.

## Apéndice

Miembros del gabinete, por estado de origen y afiliación partidaria,  
 2012-2017

Secretaría	Titular	Partido	Periodo	Estado de procedencia
Gobernación	Miguel Ángel		1/12/2012	
	Osorio Chong	PRI	a la fecha	Hidalgo
Relaciones Exteriores	José Antonio Meade	INDEPENDIENTE	1/12/2012 - 27/08/2015	Ciudad de México
	Claudia Ruiz Massieu Salinas	PRI	27/08/2015 - 4/01/2017	Ciudad de México
	Luis Videgaray Caso	PRI	4/01/2017 a la fecha	Estado de México
Defensa Nacional	Salvador Cienfuegos Zepeda	MILITAR	1/12/2012 a la fecha	Ciudad de México
Marina	Vidal Francisco Soberón Sanz	MILITAR	1/12/2012 a la fecha	Ciudad de México
Seguridad Pública	Manuel Mondragón y Kalb	INDEPENDIENTE	1/12/2012 - 2/01/2013	Ciudad de México
Hacienda y Crédito Público	Luis Videgaray Caso	PRI	1/12/2012 7/09/2016	Ciudad de México
	José Antonio Meade	INDEPENDIENTE	7/08/2016 a la fecha	Ciudad de México
Desarrollo Social	Rosario Robles Berlanga	INDEPENDIENTE	1/12/2012 - 27/08/2015	Ciudad de México
	José Antonio Meade	INDEPENDIENTE	27/08/2015 7/09/2016	Ciudad de México
	Luis Miranda Nava	PRI	7/09/2016 a la fecha	Estado de México
Medio Ambiente y Recursos Naturales	Juan José Guerra Abud	PVEM	1/12/2012 - 27/08/2015	Estado de México
Energía	Rafael Pacchiano Alamán	PVEM	27/08/2015 a la fecha	Ciudad de México
	Pedro Joaquín Coldwell	PRI	1/12/2012 a la fecha	Quintana Roo
	Ildefonso Guajardo Villarreal	PRI	1/12/2012 a la fecha	Nuevo León
Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	Enrique Martínez y Martínez	PRI	1/12/2012 - 27/08/2015	Coahuila

(continuación)

Secretaría	Titular	Partido	Periodo	Estado de procedencia
Comunicaciones y Transportes	José Calzada Rovirosa	PRI	27/08/2015 a la fecha	Querétaro
	Gerardo Ruiz Esparza	PRI	1/12/2012 a la fecha	Estado de México
Función Pública	Julián Alfonso Olivas Ugalde	PRI	1/12/2012 - 3/02/2015	Hidalgo
	Virgilio Andrade Martínez	PRI	3/02/2015 - 18/07/2016	Ciudad de México
Educación Pública	Arely Gómez González	PRI	27/10/2016 a la fecha	Ciudad de México
	Emilio Chuayffét Chemor	PRI	1/12/2012 - 27/08/2015	Estado de México
Salud	Aurelio Nuño Mayer	PRI	27/08/2015 a la fecha	Estado de México
	Mercedes Juan López	PRI	1/12/2012 - 8/02/2016	Ciudad de México
Trabajo y Previsión Social	José Ramón Narro Robles	Independiente	8/02/2016 a la fecha	Coahuila
	Alfonso Navarrete Prida	PRI	1/12/2012 a la fecha	Estado de México
Reforma Agraria	Jorge Carlos Ramírez Marín	PRI	1/12/2012 - 2/01/2013	Yucatán
Turismo	Claudia Ruiz Massieu Salinas	PRI	1/12/2012 - 27/08/2015	Ciudad de México
	Enrique de la Madrid Cordero	PRI	27/08/2015 a la fecha	Ciudad de México
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	Humberto Castillejos Cervantes	PRI	1/12/2012 a la fecha	Estado de México
Procuraduría General de la República	Jesús Murillo Karam	PRI	4/12/2012 - 27/02/2015	Hidalgo
	Arely Gómez González	PRI	3/03/2015 - 26/10/2016	Ciudad de México
	Raúl Cervantes Andrade	PRI	26/10/2016 a la fecha	Ciudad de México



(continuación)

Secretaría	Titular	Partido	Periodo	Estado de procedencia
Comisión Nacional de Seguridad	Manuel Mondragón y Kalb	Independiente	5/01/2013 - 17/03/2014	Ciudad de México
	Monte Alejandro Rubido	Independiente	18/03/2014 - 27/08/2015	Estado de México
	Renato Sales Heredia	Independiente	27/08/2015 a la fecha	Campeche
Jefe de la Oficina de la Presidencia	Aurelio Nuño Mayer	PRI	1/12/2012 - 27/08/2015	Estado de México
	Francisco Guzmán Ortiz	PRI	27/08/2015 a la fecha	Estado de México

