

PRESENTACIÓN

JEAN FRANÇOIS PRUD'HOMME
JUAN C. OLMEDA

Este número temático de *Foro Internacional* se inscribe en una tradición iniciada en el número 55 de la revista que ofrecía una evaluación, desde distintos ángulos, de la administración del presidente Luis Echeverría (1972-1976). Desde ese momento, al final de cada periodo de gobierno, colegas del Centro de Estudios Internacionales (CEI) han analizado asiduamente los aspectos más relevantes que caracterizan esta temporalidad *sui generis* de la vida política nacional: el sexenio. Desde luego, es un esfuerzo de caracterización que va mucho más allá de la simple periodización calendárica. Los sexenios adquieren una vida propia con una identidad particular que los distingue de los precedentes, con ciclos internos diferenciados que se apoyan en momentos clave, con actores relevantes que adquieren un protagonismo cambiante, con una agenda pública y orientación de políticas que suelen marcar diferencias y, desde luego, con un estilo de gobierno asociado a la persona del presidente en turno. Ahora, por octava vez en un lapso de casi cincuenta años, profesores del CEI nos presentan los resultados de un ejercicio compartido de análisis de los aspectos más relevantes de un sexenio que acaba de terminar: el del presidente Enrique Peña Nieto (EPN).

Cuando pensamos en el sexenio que empezó en 2012, el primer tema que viene a la mente es el regreso del Partido Revolucionario Institucional (PRI) al mando del gobierno federal después de la alternancia del año 2000, que dio lugar a doce años de gobierno del Partido Acción Nacional (PAN). Ese regreso al poder fue posible, entre otras cosas, por los reacomodos en la elite priísta en el nivel nacional, en donde una coalición de gobernadores –entonces considerados como los nuevos hombres fuertes del sistema político nacional–

apoyó la candidatura del exgobernador del Estado de México, Enrique Peña Nieto. Aun si no permitió el control de las dos cámaras del Congreso de la Unión, la victoria del candidato del PRI fue relativamente holgada.

En ese momento, se habló de la llegada al poder de un “nuevo” PRI. De hecho, una de las primeras iniciativas del gobierno entrante fue convocar a un acuerdo con los principales partidos de oposición, el PAN y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), para una amplia agenda de reformas legislativas. Hay que recordar que México vivía desde 1997 una situación de gobierno dividido, es decir, que el titular del poder ejecutivo no gozaba de mayoría parlamentaria en por lo menos una de las dos cámaras del Congreso. Y si bien, en general, el nivel de colaboración entre la ramas ejecutiva y legislativa era aceptable, subsistían obstáculos cuando llegaba el momento de ponerse de acuerdo en torno a reformas consideradas fundamentales (o “estructurales”). El Pacto por México tuvo como propósito corregir esa situación promoviendo acuerdos legislativos para introducir cambios profundos en campos como la educación, las relaciones laborales, las telecomunicaciones, la fiscalidad y el sector energético, entre otros. En sus inicios, esta capacidad de colaboración entre adversarios sorprendió. Fue considerada como un éxito, aun si como se verá adelante, tuvo efectos secundarios importantes que terminaron afectando no sólo a los firmantes del Pacto, sino también al juego político en su conjunto.

Sin embargo, el carácter efímero del aparente éxito inicial del nuevo gobierno se hizo evidente antes de que terminaran sus dos primeros años de mandato. Dos acontecimientos tuvieron un fuerte efecto en la popularidad y credibilidad del gobierno, y marcaron el inicio de una tendencia casi constante a la baja en la aprobación pública de la gestión del presidente: los trágicos acontecimientos de Iguala a finales de septiembre de 2014 y la revelación, menos de dos meses después, de los entretelones de la adquisición de una residencia particular a nombre de la esposa del presidente Peña Nieto.

El caso de la desaparición forzada de 43 estudiantes de la Escuela Normal Rural de Ayotzinapa y la respuesta, que se consideró inadecuada, del gobierno marcaron el resto del sexenio en materia de seguridad y defensa de los derechos humanos, de la misma manera que lo hizo el escándalo de la Casa Blanca en materia de corrupción. Ambos acontecimientos terminaron dejando a nivel simbólico su impronta en la opinión pública durante los años siguientes y mostrando una profunda y curiosa fragilidad del gobierno en materia de legitimidad. De hecho, la seguridad y la corrupción, aunados al desempeño económico, fueron los principales motivos de insatisfacción hacia el presidente y el gobierno en las encuestas de opinión.

Ese malestar no se reflejó de inmediato en los resultados electorales: en las elecciones legislativas intermedias de 2015, el PRI reculó apenas tres puntos en las preferencias del electorado y perdió sólo nueve diputados. Fue después, en las elecciones para el cargo de gobernador que se llevaron a cabo en doce estados en junio de 2016, que la insatisfacción hacia el gobierno se tradujo en castigo electoral para el PRI, que ganó en sólo cinco de éstos y, sobre todo, que perdió cuatro estados en los cuales nunca se había dado la alternancia en el poder. En ese momento, el PAN aparecía como el principal beneficiario de las desavenencias del Revolucionario Institucional, tras ganar siete de las gubernaturas en juego. Sin embargo, detrás de la superficie se estaba gestando una importante realineación en las preferencias electorales.

En 2012 se concretó la salida anunciada de Andrés Manuel López Obrador del PRD y la búsqueda del registro oficial como partido para su Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), mismo que le fue otorgado en 2014. Ya en las elecciones intermedias de 2015, la presencia de ese nuevo actor político tuvo repercusiones sobre los resultados del PRD en sus bastiones electorales, tendencia que se fue acentuando en las elecciones para la integración de la Asamblea Constituyente del Distrito Federal en 2016. A partir de ese momento, podía ya presagiarse que la aparición de Mo-

rena iba a ocasionar cambios importantes en el tablero político mexicano.

En las elecciones presidenciales de 2018, tres coaliciones partidistas compartieron el inicio de la campaña presidencial: Todos por México, integrada por el PRI y los partidos Nueva Alianza y Verde Ecologista; Por México al Frente, constituida por el PAN, el PRD y Movimiento Ciudadano, y Juntos Haremos Historia, que reunía a Morena y a los partidos Encuentro Social y del Trabajo. El candidato de esa última, Andrés Manuel López Obrador, apareció como el candidato a vencer y, de hecho, ganó con una mayoría absoluta de votos. En seis años, lo que pareció ser un retorno triunfal del PRI en el gobierno se transformó en un cambio radical de la vida política nacional: auge y declive constante de la popularidad del gobierno, derrota de los partidos y desaparición del sistema de partidos asociados al periodo de la transición democrática, aparición de nuevos actores políticos, rechazo a las grandes orientaciones de las políticas públicas de las últimas décadas y, desde luego, repudio a una manera de ejercer la autoridad presidencial.

Todos esos aspectos de la vida pública nacional, sus razones y resultados, son analizados a profundidad en este número que está organizado en tres secciones. La primera, a cargo de Lorenzo Meyer, presenta una visión general exhaustiva del sexenio y un esbozo de interpretación del cambio radical al cual se hace referencia arriba. La segunda sección trata del sistema y de los actores políticos, mientras que la tercera explora diversas áreas de las políticas públicas.

La sección sobre el sistema y los actores políticos se abre con un texto de Fernanda Somuano que explora el *zeitgeist* (el espíritu de la época) de un sexenio en el cual disminuye la convicción de que la democracia es la mejor forma de gobierno, y aumenta la insatisfacción con los actores habituales y las instituciones propios de este tipo de régimen. Esa constatación la lleva a analizar, en el caso mexicano, lo que Pippa Norris llama el “déficit democrático” y, más concretamente, la pérdida creciente de legitimidad del gobierno de EPN. Por

medio del estudio diacrónico de una serie de encuestas, termina descartando las variables de carácter ideológico y estructural como elementos explicativos de esa pérdida de legitimidad del gobierno y del sistema democrático. Llega, más bien, a la conclusión de que la variable que tiene la mayor incidencia en ese fenómeno está vinculada a la tasa de aprobación del presidente. En pocas palabras, la baja tasa de aprobación y la insatisfacción con las acciones del presidente tuvieron un impacto directo sobre la legitimidad del gobierno y del sistema. Esto contribuye a explicar el cambio radical que se dio en la expresión de las preferencias políticas en las elecciones presidenciales de fin de sexenio.

El artículo de Jean-François Prud'homme trata de la vida partidista y la evolución del sistema de partidos a lo largo del sexenio. Describe cómo, en un periodo de seis años, se aceleró la erosión del sistema multipartidista anclado en tres grandes partidos (PAN, PRD y PRI) que se consolidó a finales del siglo xx y presidió la democratización del sistema político durante casi treinta años. Entre las causas de ese cambio están la evolución de las preferencias electorales, las crisis internas experimentadas por el PRD y el PAN, así como la ya documentada creciente insatisfacción con el gobierno del presidente Peña Nieto y, finalmente, los cambios en una legislación electoral que tendía a proteger esos tres grandes partidos. Prud'homme analiza, además de la evolución de la configuración del sistema de partidos y de la correlación de fuerzas que en él prevaleció, la vida interna de esas agrupaciones políticas. Llega a la conclusión de que las elecciones presidenciales de 2018 significaron la desaparición del sistema tripartitista mexicano y abrieron paso a una nueva configuración partidista cuyos contornos no son todavía muy precisos: una situación de partido dominante, en donde la principal agrupación política tiene serios problemas de institucionalización.

Willibald Sonnleitner trata de ir más allá en la explicación del cambio, en apariencia radical, de las preferencias electorales. Busca elucidar lo que él denomina el “tsunami”

electoral de 2018 en las corrientes profundas que subyacían detrás de la aparente uniformidad de la configuración del sistema partidista. Por ello, investiga minuciosamente lo que sucedía en el nivel local en cuanto a alineaciones y realineaciones de las preferencias electorales, así como en la constitución cambiante de las alianzas partidistas. Adelanta la hipótesis de que, desde la perspectiva del estudio de la evolución de las preferencias electorales locales, existía un sistema de partidos mucho más diverso y heterogéneo de lo que dejaba suponer su expresión formal a nivel nacional. De hecho, desde tiempo atrás, el número efectivo de partidos superaba de manera creciente el aparente trinomio PAN-PRD-PRI. En pocas palabras, detrás de los votos asignados a los tres grandes partidos a nivel federal, se perfilaba un universo político todavía más plural y receptivo a ofertas políticas alternativas. Y ahí se encontraban los votos que, en 2018, el candidato Andrés Manuel López Obrador, gracias a su notabilidad y al uso de una estrategia electoral adecuada, logró movilizar a su favor y, en menor medida, para Morena. Y si bien se observó una concentración de votos a su favor en la elección presidencial, en las elecciones legislativas sigue existiendo una mayor dispersión.

Rogelio Hernández utiliza otra perspectiva para explicar el cambio que se materializó a finales del sexenio del presidente Peña Nieto, en la que privilegia la cultura y el discurso políticos. Para ello, paradójicamente, centra su atención en la continuidad; una continuidad peculiar que está presente en el imaginario colectivo como un acervo de interpelaciones simbólicas y que, no obstante, ha sido marginada del proceso reciente de elaboración de las políticas públicas. Se refiere al “nacionalismo revolucionario”, entendido como una manera de interpretar y recuperar la historia nacional, de construir y utilizar instituciones para elaborar e implantar las políticas públicas –otorgándole un papel central al Estado–, de tratar de concretar cierta noción de justicia social y, desde luego, de pensar la relación del país con el resto del mundo. A lo largo de su contribución, Hernández lleva a

cabo una genealogía de ese referente cultural de contornos cambiantes y muestra cómo el discurso de campaña del candidato López Obrador encuentra en él su inspiración.

En el cierre de esta segunda sección, Carlos Alba regresa a un tema que ha trabajado mucho en el pasado, el de la relación política entre los empresarios y los gobiernos en turno. En cuanto al sexenio del presidente EPN, Alba construye su análisis contrastando dos de las reformas que fueron parte integral del Pacto por México: la fiscal y la del sector energético. La comparación es pertinente y provechosa porque, en el primer caso, las organizaciones empresariales fueron muy críticas y se opusieron abiertamente a algunas de sus disposiciones mientras que, en el segundo caso, se pudo observar un apoyo firme a la iniciativa de reforma, por tratarse de una vieja demanda de las organizaciones del mundo de los negocios. Luego, el autor introduce, a manera de contraste y recuperando lecciones y *modus operandi* del pasado, un primer estudio de las relaciones entre el sector privado organizado y el candidato presidencial Andrés Manuel López Obrador, tanto durante la campaña electoral como en los primeros meses de su gobierno. Resulta interesante observar la dinámica que termina vinculando a ambas partes y ver cómo, a pesar de las aparentes diferencias, termina dándose un proceso de ajuste recíproco.

La tercera sección se concentra en analizar distintas áreas de políticas y las dinámicas que se registraron en éstas durante los seis años en los que Peña Nieto estuvo en el poder. En todas ellas parece haberse registrado una tendencia similar, definida por un inicio de gobierno en el que se generaron importantes políticas derivadas de la agenda de reformas negociada en el marco del Pacto por México que llegó a un final de administración en que los cambios buscados no pudieron concretarse debido a problemas en la implementación de las reformas y, por lo tanto, los resultados fueron magros. De hecho, la reforma energética, la educativa o la de transparencia que se sancionaron en los primeros años de la administración auguraban para algunos que ésta

se convertiría en un parteaguas en la historia mexicana reciente. También, en sus inicios, el gobierno de EPN presentó como banderas importantes nuevos esquemas en el ámbito de la política social y el combate al crimen organizado que prometían revertir, en especial en este último, los problemas heredados del pasado. Como sabemos, esto no sucedió.

Paradójicamente, esta agenda de cambios se combinó con la decisión de sostener los elementos centrales de la política económica imperante en el país desde los años ochenta. De hecho, varias de las reformas se presentaron como una condición de posibilidad para que el débil crecimiento económico experimentado por México en las décadas anteriores por fin pudiese incrementarse. La apertura del sector energético al sector privado se planteaba, por ejemplo, como un cambio que activaría el motor de la economía.

Tal como lo señala Ilán Bizberg en su artículo, durante el gobierno de Peña Nieto siguió apostándose por un modelo productivo centrado en que México continuara asumiendo dentro del TLCAN el rol de plataforma de ensamblaje de productos dirigidos al mercado estadounidense, en el que la economía mexicana aparecía como un ejemplo de lo que el autor denomina “capitalismo de subcontratación internacional”. Esto llevó a que, durante el sexenio, la economía del país continuase experimentando varios problemas identificados ya en administraciones previas, como la baja inversión, el limitado valor agregado de la producción nacional, una débil recaudación de impuestos (en gran medida por la poca presión impositiva) y bajos salarios. Paradójicamente, varios de estos elementos son los que otorgan a México “ventajas comparativas” para consolidar su rol en el mercado internacional. Todo esto al costo de renunciar a una política industrial y salarial activa.

En el plano fiscal, el gobierno de EPN continuó apostando por mantener el equilibrio de las cuentas públicas, aunque a lo largo del sexenio aumentó de manera sostenida la deuda y en 2018 se constató un crecimiento del déficit. Lo primero tuvo que ver en parte con la necesidad de compen-

sar la caída de los ingresos petroleros como resultado del desplome de los precios del barril (que impulsó además a la administración a promover una reforma fiscal para fortalecer otras fuentes de financiamiento); lo segundo se explica probablemente por tratarse de un año electoral. Bizberg destaca que sostener este modelo se tradujo en un crecimiento débil durante el sexenio, así como en una magra caída de la pobreza y la desigualdad (si bien el número de pobres aumentó en términos absolutos). Todo esto marcó un contraste entre México y otros países de América Latina. La apuesta por este modelo productivo también mostró las vulnerabilidades del país luego de que Trump llegara a la presidencia e hiciera de la revisión de la vinculación comercial bilateral una de sus banderas.

El ámbito educativo fue sin duda uno de aquellos en los que el gobierno de EPN pregonó que se materializarían más cambios. También en este plano es posible argumentar que la administración compartía los pilares sentados por gobiernos anteriores (por ejemplo, el énfasis en la calidad y la evaluación) y, al mismo tiempo, planteaba la necesidad de transformaciones para profundizar el modelo. De hecho, la reforma dirigida al sector se propuso desde la visión de que la calidad de la educación mejoraría si se implementaban políticas más estrictas de reclutamiento y una evaluación continua de los maestros. El artículo de Laura Flamand, Rafael Arriaga y Claudia Santizo analiza el proceso de construcción del nuevo entramado institucional a cargo de la evaluación educativa, que se construyó sobre las bases de lo ya desarrollado en administraciones previas, para destacar las diferencias respecto del pasado que la reforma supuso. En este marco, los autores prestan particular atención al rol y funciones del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) en este nuevo contexto, y destacan algunas de las resistencias que se generaron al respecto. Tal como se ha visto, la norma del resultado de las reformas en distintas áreas de política durante el gobierno de EPN, los cambios promovidos en el ámbito educativo también quedaron a mitad de ca-

mino y mostraron que las transformaciones en el plano legal anunciadas con bombo y platillo naufragaron en el momento de su implementación.

Esto último aparece también con claridad en el análisis de Fernando Nieto sobre la construcción en la segunda parte del gobierno peñista del Sistema Nacional Anticorrupción. A diferencia de lo acontecido en otras instancias de la política, las reformas orientadas a fortalecer el combate a la corrupción no ocuparon un lugar central en la agenda negociada en torno al Pacto por México. De hecho, el tema no estuvo en el radar del gobierno durante los primeros años del sexenio, lo cual se tradujo, por ejemplo, en que la Secretaría de la Función Pública permaneciera acéfala y existieran planes serios para su disolución. Sin embargo, la denuncia sobre la Casa Blanca, en un contexto en que la figura presidencial había perdido legitimidad como consecuencia de la desaparición de los normalistas de Ayotzinapa, generó la necesidad de encontrar algún tipo de respuesta de cara a la sociedad. La creación del Sistema Nacional Anticorrupción apareció como la forma (reactiva) de intentar enfrentar el descontento. Si el proceso que dio lugar a dicha reforma resultó interesante debido a la participación de diversos actores de la sociedad civil y el objetivo de generar un entramado que vinculara a los diferentes poderes del Estado federal, así como entre éste con los gobiernos estatales, el complejo diseño institucional que surgió como resultado demostró ser de difícil implementación. Lo anterior llevó a que la coordinación entre los diferentes actores que debían interactuar para el funcionamiento del sistema nunca se lograra y la corrupción quedara como uno de los grandes pendientes del sexenio de EPN.

Los resultados también fueron limitados en el plano de la política social, en particular en lo que hace a la promoción de la igualdad de género, tal como lo muestra el artículo de Melina Altamirano. Si en este ámbito de política se registró una continuidad importante con respecto al pasado y el gobierno continuó con una visión para el combate a la pobreza

a través de transferencias condicionadas, el sexenio comenzó con el lanzamiento de un programa bandera (la “cruzada contra el hambre”) y la declaración explícita respecto a que se daría importancia sustantiva a reducir las brechas de género. El artículo analiza tres programas con los que se pretendió alcanzar este objetivo: el de Estancias infantiles para madres trabajadoras, la Pensión para adultos mayores de 65 y más y el Seguro de vida para jefas de familia. Se destaca que dos de estos tres programas ya se habían puesto en marcha durante el sexenio de Calderón, aunque mostraron un crecimiento sustantivo durante los primeros años del gobierno peñista. Sin embargo, Altamirano muestra que los resultados no fueron los esperados, en gran medida debido a la ausencia de una estrategia integral para reducir la desigualdad de género y también porque al estar diseñados, bien desde la lógica de las transferencias condicionadas, bien desde la subrogación de la prestación del servicio, no resultaron en la construcción de capacidad del Estado.

La reforma en el sector energético fue otra de las grandes apuestas del gobierno de EPN y los cambios promovidos al respecto supusieron un cambio significativo con respecto al pasado, ya que terminaron con los monopolios de Pemex y la CFE y abrieron el sector al capital privado. El artículo de Isabelle Rousseau considera las transformaciones observadas en este ámbito y analiza en particular el dispositivo institucional que la reforma promovió para atender los impactos sociales que podrían derivarse de la llegada de nuevos actores privados a los territorios de pequeñas o medianas comunidades para desarrollar proyectos de hidrocarburos o eléctricos. En el trabajo se analizan de manera detallada las herramientas generadas con dicho objetivo: la Evaluación de Impacto Social, el Plan de Gestión y el de Inversión Social, así como la Consulta Previa. Al igual que lo señalado en otros artículos, también en este ámbito los avances fueron limitados como resultado de problemas de implementación, que nuevamente se han derivado de problemas de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno. Lo anterior ha lleva-

do a que continúen los conflictos que este marco supuestamente hubiese debido evitar y a que diversos proyectos se encuentren parados, al tiempo que los actores involucrados recurren a la justicia para dirimir las diferencias.

El último artículo, elaborado por Mónica Serrano, se concentra en uno de los legados más sombríos del sexenio de Peña Nieto: el aumento sostenido de la inseguridad y la violencia. Lamentablemente para México, también en este ámbito se verificó una continuidad respecto de lo acontecido durante la administración de Calderón, a pesar de que desde su llegada a la presidencia EPN planteó la necesidad de redefinir la política de seguridad. Serrano deja en claro que de los tres grandes ejes sobre los que se propuso construir una nueva aproximación al tema (la recentralización de las decisiones en materia de seguridad en la Secretaría de Gobernación, la decisión de crear la gendarmería y la reorganización de las policías estatales y municipales bajo la figura de un mando único) sólo en el primero se concretó un avance sustantivo. Esta fallida estrategia explica en gran medida que los asesinatos y desapariciones continuaran aumentando drásticamente durante el sexenio, conduciendo a una situación de “crisis humanitaria”, según las propias palabras de Serrano. En estos años crecieron de manera nunca antes vista los asesinatos no sólo de miembros de las fuerzas de seguridad, también de políticos, periodistas, activistas, médicos y sacerdotes, lo cual deja en evidencia que la violencia ha desbordado los ámbitos en los que ya estaba presente.

Por todo lo presentado hasta aquí, consideramos que este número de balance del sexenio de Enrique Peña Nieto en temas de política interna permitirá, a quien lo lea, formarse una idea global de lo acontecido durante el periodo y, de manera indirecta, entender también las razones que llevaron a la victoria de Andrés Manuel López Obrador en 2018. Por otra parte, el volumen constituye un complemento perfecto al número dedicado a la evaluación de la política exterior durante el sexenio que nuestra revista publicó en julio de 2019.