

HÉCTOR ZAMITIZ GAMBOA (coord.), *Un balance de gestión gubernamental. Enrique Peña Nieto (2012-2018)*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México-Bonilla Artigas Editores, 2021, 512 pp.

EDUARDO TORRES ALONSO   
*Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)*  
etorres@unam.mx

El proceso de construcción de la democracia mexicana asumió la vía de la modificación gradual y constante de las reglas electorales para irse asentado, fortaleciendo y ensanchando. La expresión de que en México ocurrió una “transición votada” refleja, en efecto, la vía reformista aunque, es necesario mencionarlo, tales cambios fueron reactivos a movimientos sociales y crisis políticas que compelieron a gobernantes y partidos a modificar las reglas del juego. La falsa unanimidad en las preferencias electorales quedó de manifiesto con la reforma de 1963, que estableció los llamados diputados de partido y se hizo más nítida con la reforma de 1977. En efecto, cada reforma política y electoral, junto con las crisis económicas y una sociedad cada vez más dinámica y organizada, hicieron que los partidos ubicados en la oposición fueran ganando elecciones municipales, primero, y después, gubernaturas, hasta lograr el triunfo en la Presidencia de la República en 2000. La primera alternancia en el Poder Ejecutivo de la Unión marcó un punto muy importante en el cambio político del país. Para algunos, representó el fin de la transición. Ya no era necesario hablar de si México era una democracia o no, ahora las preguntas versaban sobre su calidad.

El triunfo del candidato del Partido Acción Nacional (PAN) no generó salida de capitales, desajustes financieros, levantamientos de las fuerzas armadas o desconocimiento de los resultados por parte de los candidatos perdedores, prin-

cialmente, del otrora partido hegemónico, el Revolucionario Institucional (PRI). Vicente Fox tomó posesión con la normalidad de un sistema republicano y democrático. Durante dos sexenios, el PAN ganó las elecciones presidenciales. A diferencia de lo ocurrido en 2000, en 2006 hubo un agudo conflicto poselectoral. Con todo, Felipe Calderón rindió la protesta constitucional y ejerció su mandato durante el plazo previsto. En 2012, el PAN perdió la elección y ocurrió la segunda alternancia presidencial, esta vez del PAN al PRI. Este último partido, del que se dijo desaparecería si no tenía la Presidencia, ganó con un margen importante de votos y parecía que regresaba la organización partidista que “sabía gobernar”, pero con una renovación generacional. Un sexenio después se verificó la tercera alternancia, del PRI a Morena. Estas alternancias expresan madurez ciudadana y solidez del sistema electoral.

El sexenio de Enrique Peña Nieto ha sido uno de los más controvertidos de la historia contemporánea: inició con un gran acuerdo político y concluyó en medio de acusaciones de corrupción, crímenes de Estado y frivolidad. A este periodo se dedica el libro coordinado por Héctor Zamitiz Gamboa, que va más allá de una cronología o de una descripción de eventos relevantes o estridentes. Integra reflexiones críticas y enteradas de académicos conocedores del decálogo de temas que son objeto de análisis. Antes, el profesor Zamitiz, había integrado un primer “corte de caja” de ese sexenio,<sup>1</sup> de manera que esta publicación viene a continuar y ampliar el estudio sobre el gobierno de Peña Nieto.

En efecto, el gobierno del presidente Peña empezó no el 1 de septiembre de 2012, cuando tomó protesta ante el Congreso, sino el día 2, con la firma de un amplio acuerdo entre los principales partidos políticos nacionales –PRI, PAN y de la Revolución Democrática– conocido como “Pacto por Méxi-

<sup>1</sup> Héctor Zamitiz Gamboa (coord.), *Pacto por México. Agenda legislativa y reformas 2013-2014*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México-Editorial La Biblioteca, 2016.

co”, que integró 95 compromisos en materia económica, derechos, seguridad, justicia, transparencia, en fin, gobernabilidad, que junto con el *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018* (PND) fueron la ruta de su administración.

El primer capítulo, “Política y gobierno”, escrito por el coordinador de la obra, responde a las preguntas sobre el programa de gobierno de Enrique Peña Nieto, cómo fue su relación con otros poderes y actores políticos y sociales, cuáles fueron los principales problemas políticos que enfrentó y cómo impactaron en su gestión gubernamental; en suma, cuál es el balance de dicha gestión. Conviene tener presente que, en la introducción, que bien podría considerarse la exposición del marco teórico que articula todos los capítulos, se explica la metodología utilizada para hacer el balance de la gestión gubernamental a partir de distinción entre evaluación de programas y evaluación de gobiernos, y de la discusión propuesta por Joel S. Migdal.

El sexenio peñanietista terminó mal. No se puede decir lo contrario: más allá de la aprobación ciudadana que inició con 60% y concluyó con 28 puntos, la forma patrimonialista del ejercicio del poder hizo que el margen de maniobra conseguido con la firma del Pacto por México se redujera de forma tal, que serían imposibles las estrategias exitosas de negociación, acuerdo e implementación. Además, las coyunturas críticas, como la de Iguala, Guerrero, o el escándalo de la conocida “Casa Blanca”, minaron la confianza en el gobierno y alejaron a la ciudadanía de éste. El resultado es negativo: la violencia no se detuvo, la corrupción se manifestó como en tiempos idos, la política social se empleó electoralmente, se debilitó el Estado de derecho, el crecimiento económico fue reducido, y se “vació la Presidencia de autoridad [...]”.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Héctor Zamitiz Gamboa, “Política y gobierno”, en H. Zamitiz Gamboa (coord.), *Un balance de gestión gubernamental. Enrique Peña Nieto (2012-2018)*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México-Bonilla Artigas Editores, 2021, p. 74.

Gerardo Castillo Ramos hace el balance de la política económica y ofrece una caracterización de ésta. Para ello, el autor se apoya en la política monetaria, la política hacendaria (fiscal) y sus implicaciones sobre el desempeño económico. Las expectativas del nuevo gobierno fueron altas: el reformismo del Pacto no estuvo separado de la tercera generación de reformas estructurales impulsadas en el país, que impactaron favorablemente en la imagen internacional. El gobierno de Peña hizo frente a un entorno global adverso y a una serie de problemas domésticos, mas no fue suficiente para tener un crecimiento sostenido. No obstante, a pesar del diseño institucional del Banco de México, la inflación logró mantenerse en límites adecuados, lo que generó cierta estabilidad económica, aun si no significó que el peso no se depreciara entre 2015 y 2016. Una explicación sobre el pobre desempeño de la economía es que ocurrió un incremento minúsculo de la inversión productiva durante el mandato de Peña y que, al final de su gobierno, la inversión pública no resultó importante. El catálogo de reformas, en suma, no mejoró las condiciones de la población.

La política energética –mejor dicho, reforma petrolera– es abordada por César Rangel. Esta reforma, de las más importantes del gobierno, buscó diversificar los participantes del mercado, pero no concretó la reducción de la dependencia fiscal. Pemex es el actor preponderante en el mercado y la reforma no subsanó fallas en la empresa, a pesar de que ocurrió un rediseño corporativo. Abrir el mercado a la competencia es adecuado, pero se muestran restricciones normativas para los privados. Por su parte, el tema de la política social lo aborda Gerardo Ordóñez Barba, quien menciona que la apuesta de este gobierno fue más ambiciosa que la de los dos anteriores. Sin embargo, la mayoría de las reformas (como la pensión universal o el seguro de desempleo) tuvieron problemas en la fase de implementación. En síntesis, la política social 2012-2018 no mudó mucho en comparación con otros sexenios, aunque mejoraron algunos indicadores, como el de

cobertura de salud. No obstante, el desempeño general no fue el esperado y eso se puede confirmar con la permanencia de los niveles de pobreza heredados del gobierno de Felipe Calderón.

Carlos Hernández estudia la política educativa, reforma central del “Pacto por México”. Pronto quedó claro que se trataba de una reforma laboral que incidió en las relaciones entre la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el magisterio. La reacción de este grupo fue permanente y, por momentos, agresiva. En el marco de estos cambios, el gobierno diseñó instituciones que moldearon procesos políticos en los distintos niveles educativos. Se buscó federalizar las relaciones entre el sindicato y las autoridades de las entidades federativas por medio de la Conago y la SEP se volvió la ventanilla única de pagos. En el proceso de profesionalización de los docentes se excluyó a la organización sindical. Se trataba de que el gobierno volviera a ser el actor predominante en las relaciones con los docentes.

La política de seguridad pública la analizan Lucía Carmina Jasso López y Brayant Armando Vargas, quienes reconocen que uno de los avances en la materia fue el establecimiento de un modelo de prevención social de la violencia y la delincuencia, en oposición a la estrategia reactiva en el ámbito policial y de las fuerzas armadas del gobierno anterior. Además, se destaca la “despresurización” de los reclusorios, es decir, la disminución en 15 puntos de la población reclusa. Junto a esto, un aspecto pendiente de este gobierno fue la falta de capacitación y fortalecimiento de las policías: no se reformó la institución policial ni se desmilitarizó la seguridad pública. Resulta evidente el retroceso en materia de transparencia y rendición de cuentas sobre las acciones contra el crimen. La capacidad del gobierno para reaccionar a coyunturas críticas fue menor a la esperada, lo que puso en evidencia, entre otras cosas, la falta de coordinación entre órdenes de gobierno y corporaciones policíacas.

Luis Daniel Vázquez Valencia examina lo relativo a la política de derechos humanos. México tiene una deuda con

éstos: distintos gobiernos han perseguido a sus defensores y conculcado su ejercicio, de manera que este tema genera molestias a quienes ven en la democracia un mal necesario y no una oportunidad para construir una mejor sociedad. En particular, el autor se centra en el análisis de las tendencias de los homicidios, de las personas desaparecidas y desplazadas. Los primeros, dice él, permiten reflexionar sobre el derecho a la vida; la desaparición es una violación compleja de los derechos humanos, lo mismo que el desplazamiento forzado interno. Antes de que Enrique Peña asumiera el poder, ocurrió la reforma conocida de derechos humanos, lo que le dio al gobierno un marco distinto para actuar en consecuencia. Ciertamente, las violaciones a los derechos humanos no se originaron durante su sexenio, pero tampoco se detuvieron. El primer caso grave de violación de derechos ocurrió en Tlaxiaco, Estado de México, el 30 de junio de 2014, donde miembros del ejército torturaron y ejecutaron extrajudicialmente a habitantes de ese pueblo; el segundo tuvo lugar semanas después, en septiembre, con la desaparición forzada de 43 estudiantes de la Escuela Normal Rural de Ayotzinapa. El año siguiente, la CIDH concluyó que en México se cometían violaciones graves y estructurales de derechos humanos. El país estaba lleno de fosas clandestinas. Después de Ayotzinapa, el tema de las violaciones de derechos es central.

José Juan Sánchez revisa la política de gestión pública, en particular la creación fallida de la Comisión Nacional Anticorrupción. Acaso uno de los aspectos vinculados a la debilidad de las instituciones fue la imposibilidad de combatir la corrupción, producto de la parálisis de la administración pública, en general, y de la Secretaría de la Función Pública, en particular, durante un bienio, a pesar de que establecieron tres sistemas nacionales: de transparencia, anticorrupción y fiscalización. Además, los programas y acciones de su gobierno (Programa para un Gobierno Cercano y Moderno, 2013-2018; Presupuesto Basado en Resultados; tentativa de Presupuesto Base Cero, etcétera), no pudieron contrarrestar los efectos de los actos de corrupción que dañaron al conjunto

de la administración pública. A Alma Rosa Alva de la Selva le corresponde estudiar la política de comunicación (prensa, radiodifusión y telecomunicaciones). Para ello, recurre al concepto de *arena de poder*, de T. Lowi, que expresa que la construcción de las políticas se desarrolla en un espacio en donde diferentes agentes involucrados intervienen para establecer una decisión sobre una materia. El legado del sexenio 2012-2018 es sombrío: México quedó como el país más peligroso para ejercer el periodismo en el continente americano. En relación con el hipersector de las telecomunicaciones, se constata que las reformas a la ley correspondiente de 2014 sirvieron para permitir la migración de los grandes consorcios del ámbito de la radiodifusión al de las telecomunicaciones, de manera que la reforma en este rubro actualizó las condiciones jurídicas para que los medios de comunicación pudieran reconvertirse como redes de telecomunicaciones.

El examen de la política exterior, último tema del libro, corre a cargo de Consuelo Dávila Pérez y Pedro González Olvera, quienes mencionan que el objetivo del presidente, al menos en su PND, era “colocar a México como un actor con responsabilidad global”. El nuevo gobierno buscó concretar una política exterior activa y eficaz, a partir de las reformas estructurales internas. Se construyó una imagen grandilocuente del presidente y se empleó la frase “el momento de México” para mostrar al mundo la nueva etapa de la política mexicana, con un político joven y un partido con sentido de responsabilidad. La actividad exterior del gobierno fue, en efecto, intensa, aunque no necesariamente siempre exitosa. Muestra de ello fue la invitación a México del aspirante a la presidencia del Partido Republicano en Estados Unidos, Donald Trump. Ese acto iba en contra de la tradición diplomática nacional y pareció representar apoyo del gobierno mexicano a ese candidato. La política exterior puede calificarse, dicen los autores, como una de claroscuros, debido a que, si bien se obtuvieron logros en el ámbito multilateral, ocurrieron desencuentros, por ejemplo, con el relator de Naciones Unidas sobre la tortura y divergencias con la Organización

de los Estados Americanos (OEA) por la desaparición de los normalistas de Ayotzinapa. En el exterior, la imagen del país no pudo quitarse la sombra de la presencia del crimen organizado y de la corrupción que se registraba en el gobierno.

Estos diez temas, y el conjunto de autoras y de autores, buscan ofrecer un balance de la gestión gubernamental de Peña Nieto. La sorpresa con la que inició su sexenio, por la capacidad de articular un arreglo político con una parte de la oposición, mudó en decepción y enfado por el manejo de los asuntos públicos. Junto con Enrique Peña, los gobernadores como César Duarte, Javier Duarte y Roberto Borge, de Chihuahua, Veracruz y Quintana Roo respectivamente, fueron el rostro del nuevo PRI que mantuvo las prácticas que, si bien no se piensan superadas, al menos sí disminuidas: corrupción, nepotismo, desvío de recursos, entre otros ilícitos. A diferencia de éstos, el presidente Peña no se encuentra sometido a un proceso judicial y tampoco está huyendo. Entregó el poder a su sucesor y, aunque es motivo de crítica constante y una parte de la sociedad solicita que se le investigue, él mantiene una vida privada silenciosa, a diferencia de su estridente gobierno.

## BIBLIOGRAFÍA

ZAMITIZ GAMBOA, Héctor (coord.), *Pacto por México. Agenda legislativa y reformas 2013-2014*, Ciudad de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México-Editorial La Biblioteca, 2016.