

## CONCLUSIONES: LOS CLAROSCUROS DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES

---

**Alicia Sorroza**

*Investigadora, Real Instituto Elcano, Madrid*

La realidad de un país, de una ciudad e incluso de un pequeño municipio se va modificando día tras día. La coyuntura política, económica, social se transforma constante e imperceptiblemente, pero en determinados momentos, ya sea por eventos inesperados o por actos conscientes de las autoridades políticas, se cambian no solo las condiciones coyunturales, sino también las grandes estructuras sobre las que se asienta la sociedad.

Hace pocos años, en 2012, fue asumida por prácticamente todos los actores políticos mexicanos la necesidad de modificar algunas de las condiciones estructurales que durante años habían venido lastrando el crecimiento y el desarrollo del país, y por ende condenando a millones de mexicanos a la pobreza y a la falta de oportunidades. Este consenso, implícito y explícito, impulsó los acuerdos del Pacto por México del inicio del mandato del presidente Enrique Peña Nieto, los cuales fueron firmados el 2 de diciembre de 2012 por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el Partido de Acción Nacional (PAN).

El Pacto por México fue el punto de partida de una hoja de ruta que buscaba mejorar significativamente los derechos y las libertades de la sociedad mexicana, promover el crecimiento económico, el empleo y la competitividad, así como la seguridad y la justicia, mejorar la transparencia, los mecanismos de rendición de cuentas y reforzar el combate a la corrupción y asegurar así la gobernabilidad democrática. Los objetivos, más que loables, lograron un consenso histórico en la historia política mexicana, recibiendo los parabienes de todo tipo de líderes. Una nueva etapa parecía abrirse para México. Sin embargo, la realidad, la tozuda y testaruda realidad, se abrió paso para dificultar ese consenso en la visión a largo plazo. Los intereses sectoriales y coyunturales, las luchas políticas, los liderazgos regionales, la necesidad de llegar a acuerdos entre las distintas fuerzas políticas y los más afectados por los cambios en el statu quo, hicieron prevalecer los intereses propios en las leyes secundarias. Estas leyes, que buscan implementar las reformas, en muchos casos han desvirtuado los objetivos iniciales de las mismas, y en otros han diluido de tal manera los objetivos iniciales que difícilmente se pueden reconocer.

Esta es una de las conclusiones que se pueden extraer de los cinco capítulos que integran el presente libro y que analizan detalladamente las reformas financiera, de las telecomunicaciones y de la energía en México. Este fue también el tema central de discusión en el seminario de trabajo que tuvo lugar en la ciudad de México el 25 de septiembre de 2015, y que fue organizado por CIDOB, el Real Instituto Elcano y la Cámara Española de Comercio, con el inestimable apoyo del Banco Santander. Sin entrar en los detalles de cada una de las ponencias, desarrollados en los capítulos de este libro, se puede decir que los participantes coincidieron en la relevancia de recuperar ese consenso político que permitió la aprobación de las reformas y, en muchos casos, las reformas constitucionales necesarias para las mismas. Todos ellos convinieron asimismo en destacar que muchas de las deficiencias de la legislación secundaria y su implementación, apuntadas al principio, se pueden encontrar en la cierta falta de liderazgo en el proceso de negociación, en el que los múltiples actores involucrados con capacidad de bloquear, o al menos de dificultar las reformas, han priorizado los intereses particulares por encima de los generales. En ese proceso, algunos componentes de las reformas incluso han desvirtuado el objetivo original de la reforma, como ha sido el caso de la reforma en el ámbito de las telecomunicaciones.

Otro de los elementos destacados por los autores en cada una de sus exposiciones es el de la gestión de las expectativas sobre los logros de las reformas que el Gobierno de Peña Nieto, ya en el meridiano de su sexenio, ha venido realizando. Como parte de su estrategia de comunicación, el Gobierno hizo hincapié en el aspecto transformador de dichas reformas y en su impacto directo sobre el bienestar de los mexicanos. Si bien nadie niega los efectos positivos que muchas de estas iniciativas generarán si son diseñadas y ejecutadas correctamente, también hay acuerdo entre expertos y técnicos que estos efectos beneficiosos solo se podrán vislumbrar en el medio y largo plazo. En el seminario se subrayó de forma reiterada que durante la gestión de Peña Nieto tal vez se vean algunos de los efectos positivos, pero que en la mayoría de los casos será necesario un período de más de cinco años para que esas condiciones estructurales se comiencen a modificar y sus beneficios empiecen a dar sus frutos. En resumen, el presidente está asumiendo un alto costo político que difícilmente podrá capitalizar durante su sexenio. Los tiempos políticos y de las campañas electorales han generado unas altas expectativas en la población que difícilmente podrán ser alcanzadas. Estas prisas por la obtención de resultados y por transmitir a la ciudadanía los efectos positivos de dichos cambios han provocado una gestión de los plazos que no necesariamente ha sido la mejor para un proceso de reforma de este calado e importancia.

Otra de las cuestiones sobre las que se trabajó en el seminario y que vemos reflejada en los textos de este volumen es la de la debilidad institucional y del Estado de derecho; debilidad vista como un problema recurrente en cada uno de los ámbitos analizados, pero en general extendida en todo el sistema político mexicano. Asimismo, hubo otra coincidencia entre los ponentes respecto a la legislación secundaria, y es que más allá de los problemas en su elaboración, el gran desafío se encuentra en su implementación. Un Estado muy grande y con amplias capacidades en algunos ámbitos puede ser, sin embargo, un Estado débil en la aplicación de la ley; además, un Estado de derecho precario y con altos índices de corrupción no garantiza que el esfuerzo reformador que se esté realizando sea

suficiente. Muchas de las reformas requieren instituciones fuertes e independientes, y presuponen el imperio de la ley en todo el territorio.

Por otra parte, en el seminario también se comentaron ampliamente las etapas del mandato del actual Gobierno mexicano. El sexenio de Peña Nieto ha atravesado diversas etapas, la primera de las cuales fue la bautizada como el «mexican moment» o «saving Mexico». El Gobierno había logrado instalar tanto en los medios de comunicación externos como internos una agenda reformadora, reforzada por un consenso partidista que, aunque rápidamente debilitado, le otorgó credibilidad y legitimidad política a sus iniciativas. Pero este momento dulce se vio bruscamente interrumpido por los acontecimientos de Ayotzinapa. Mientras el presidente Peña Nieto estaba pronunciando un discurso en la Asamblea General de Naciones Unidas en el que anunciaba la disponibilidad de su país para participar en misiones de paz internacionales –rompiendo así uno de los grandes tabúes de la política exterior y de defensa mexicana–, en una población del estado de Guerrero fueron asesinados 43 estudiantes de magisterio con alevosía y crueldad. Estos hechos y su posterior investigación pusieron en evidencia que a pesar de que se había logrado cambiar, en alguna medida, la percepción externa de México, la realidad se imponía, esto es, la estrecha relación y coincidencia de objetivos entre el narcotráfico, el crimen organizado y funcionarios y gobernantes corruptos.

Esto daría lugar a un segundo momento dentro del mandato de Peña Nieto, un período en el que se impusieron las bajas cifras de crecimiento y el bajo precio del petróleo; afectando las finanzas públicas, dificultando la reforma energética y la búsqueda de nuevas inversiones y reduciendo el ambicioso plan de infraestructuras, con la cancelación de obras ya licitadas. A esto se le sumó la debilidad del peso mexicano, los escándalos de corrupción del entorno del presidente, la fuga por segunda vez de un importante capo del narcotráfico, y todo ello en un ambiente de plena campaña electoral. Este segundo momento pareció llegar a su fin tras las elecciones intermedias de junio de 2015. Por ello, se considera que estamos entrando en un tercer momento de este sexenio, ya con vistas a la contienda electoral de 2018, bajo un sistema de partidos en crisis con el surgimiento de figuras independientes y un sistema más fragmentado, lo que dificultará aún más la búsqueda de consensos partidistas que permitan afrontar los desafíos pendientes con políticas de Estado. Si hasta este momento las prisas habían marcado la implementación de las reformas, a partir de ahora la presión para poder ofrecer resultados palpables será aún mayor, como también aumentarán los desafíos en materia de seguridad, bajo el escrutinio nacional e internacional.

Los factores externos, además, tendrán un gran impacto en este momento del sexenio de Peña Nieto. En palabras de la profesora Olga Pellicer, en México se tiende a planificar como si todas las variables y factores relevantes que impactan en la gestión de gobierno fueran de índole interna, y se es propenso a relegar la dimensión externa. Pero esto ya no es posible, y será aún más evidente en los próximos años, teniendo en cuenta cuestiones tan importantes como las elecciones en Estados Unidos, el precio del petróleo, la coyuntura europea, la situación en Centroamérica y su impacto en los movimientos migratorios hacia el norte de América, la transición en Cuba, las ideologías populistas en América, entre otras, que afectarán directamente al país.

Finalmente, y a modo de conclusión, quisiera subrayar otra coincidencia entre los autores y quienes pudimos asistir a este interesante y fructífero seminario de trabajo, esto es: que las reformas estructurales de México son un proceso largo, complejo y marcado por claroscuros. En este sentido, queda por ver si, en los próximos meses y años, los avances se impondrán sobre los retrocesos.