



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y
SOCIALES**

***El Pacto por México. Comunicación
Política y Democracia***

TESIS

Que para obtener el título de
**Licenciado en Ciencias de la
Comunicación**

P R E S E N T A

Pedro Jesús Flores López

DIRECTOR DE TESIS

Dr. Iván Alfredo Islas Flores



Ciudad Universitaria, Cd. Mx., 2017



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Siempre a mi familia y amigos. También a los que ya no están.

A la UNAM.

Agradecimientos.

En primer lugar a mí familia. A mi madre, porque no hay un mejor ejemplo de infinito amor y paciencia; por todo el apoyo, las palabras y respaldo. Cualquier agradecimiento nunca será suficiente. A mi padre por el apoyo, soporte y enseñanzas. A Perla, por su porras y el ejemplo del trabajo constante, por tener siempre una palabra de apoyo en los momentos más difíciles.

A Dr. Iván Islas, por todas sus críticas, comentarios y apoyo para escribir este trabajo; pero sobre todo por su amistad, las charlas de café y mi primera oportunidad de introducirme a la docencia. Siempre lo consideraré uno de mis grandes mentores y amigos.

Al Dr. Cesar Rodríguez Cano, con todo mi respeto y admiración, por darme un espacio en su salón de clases y contagiarme su amor por la academia. Gracias por sus enseñanzas profesionales y personales, lo considero un ejemplo a seguir.

A mi mejor amiga Corina R., por las caminatas, las pláticas interminables y los consejos, por no dejarme solo cuando las cosas no van bien.

A Daniel A., compañero de batallas. Gracias por las salidas y por hacer que nunca me olvide las cosas importantes.

A Mónica V., por tus consejos y compañía siempre grata.

A la UNAM, que ha sido mi hogar y uno de los espacios más importantes en vida. Siempre en deuda con la institución y con el compromiso de regresarle un poco de lo mucho que me ha dado.

Gracias.

"Quiero decir que en un régimen que reposa en el consenso no impuesto desde arriba, alguna forma de disenso es inevitable, y que solamente ahí donde el disenso es libre de manifestarse, el consenso es real y que, solamente allí donde el consenso es real, el sistema puede llamarse justamente democrático"

Norberto Bobbio (1984: 72)

Índice

Introducción.....	6
Capítulo I. Comunicación Política y Democracia.....	10
1.1. Comunicación política.....	11
1.1.1. Sobre el estudio y límites de la comunicación política.....	12
1.1.2. Definiciones de comunicación política	13
1.2. Democracia.....	19
1.2.1. Definición Sustancial de Democracia	21
1.2.2. La crisis de la democracia contemporánea.	23
1.3. Comunicación política en democracia.....	25
1.3.1. Legitimidad.....	26
1.3.2. Espacio público y opinión pública	30
1.3.3. La legitimidad como asunto de Comunicación Política.....	38
Resumen	41
Capítulo II. Conceptos y aspectos contextuales sobre el <i>Pacto por México</i>	42
2.1. La democracia mexicana y su proceso de transición	43
2.1.1 Gobiernos divididos y gobernabilidad	47
2.2. Diálogos Nacionales	50
2.2.1. Definición de Diálogo Nacional	51
2.2.2. Breve Tipología de los Procesos de Diálogo Nacional	53
2.3. Acuerdos en México	56
2.3.1. Acuerdos económicos de 1980: Pacto de Solidaridad Económica (PSE) 1987 y Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE) 1989.....	57
2.3.2. Acuerdo Político Nacional (1994-1995).....	59
2.3.3. Acuerdo Político para el Desarrollo Nacional (2001)	62
Resumen	65
Capítulo III. El <i>Pacto por México</i>	66
3.1. ¿Qué fue el Pacto por México?	67

3.2. Perfil de Enrique Peña Nieto	69
3.3. Formación y negociación del <i>Pacto por México</i>	71
3.3.1. Contexto electoral de 2012	71
3.3.2. Formación y redacción	72
3.3.3. Firma del acuerdo.....	78
3.3.4. Adéndum al <i>Pacto por México</i>	79
3.4. Estructura y contenido del acuerdo	81
3.4.1. Estructura del documento y Acuerdos.....	82
3.4.2. Consejo Rector y Coordinación Técnica	84
3.5. Reformas producto en del <i>Pacto por México</i>	86
Resumen	91
Capítulo IV. La legitimidad del <i>Pacto por México</i>	92
4.1. Sobre los acuerdos políticos y económicos en México.....	94
4.1.1. Apuntes generales sobre los acuerdos en México	94
4.1.2. Apuntes particulares sobre el <i>Pacto por México</i>	97
4.2. Tres enfoques sobre la legitimidad del <i>Pacto por México</i>	99
4.2.1. El <i>Pacto por México</i> como Diálogo Político	100
4.2.2. El <i>Pacto por México</i> como mecanismo para promover la gobernabilidad	104
4.2.3. El <i>Pacto por México</i> como relato político	106
4.2.4. La legitimidad del <i>Pacto por México</i> en conjunto	111
Resumen	114
Conclusiones y hallazgos	117
Conclusiones sobre el <i>Pacto por México</i> y otros acuerdos previos (a).....	118
Conclusiones sobre la legitimidad del <i>Pacto por México</i> desde la Comunicación Política (b)	120
Lista de referencias.....	124
Anexos.....	132

Introducción

El *Pacto por México* fue un acuerdo político firmado el 2 de diciembre de 2012 por el recién nombrado Presidente Enrique Peña Nieto y las dirigencias de los tres partidos políticos más importantes del país (PRI, PAN y PRD). Este acuerdo marcó las pautas para iniciar una serie de reformas que contemplaron importantes modificaciones a los sectores económicos, políticos, educativos y energéticos del país. Gracias a este pacto se logró alinear a los principales partidos para legislar cambios que habían sido propuestos sin éxito por anteriores administraciones. Al mismo tiempo, el *Pacto por México* funcionó como eje de la primera etapa del gobierno del Presidente Enrique Peña Nieto y argumento central de la narrativa "reformista" de su administración.

El *Pacto por México* es un caso único en la historia política mexicana debido al alcance de su agenda, la cooperación entre partidos políticos, y a las reformas que resultaron del documento; además porque el acuerdo se presentó a la opinión pública como "una muestra de la madurez democrática del país", en la que el presidente y los partidos reconocían un contexto político altamente competitivo donde sólo es posible gobernar a través del consenso entre fuerzas políticas. Sin embargo, más allá de las declaraciones y eventos oficiales, el pacto no demostró las bondades democráticas planteadas en un inicio; el debate de temas públicos —entre ellos las reformas más controversiales— se cerró a la ciudadanía, en el proceso los partidos abandonaron varias veces las negociaciones, algunas iniciativas se aprobaron en *fast track* y la toma de decisiones se mantuvo en los partidos incluso con menor visibilidad que antes.

A pesar de que el pacto no tuvo una conclusión formal, este trabajo data su fin en el mes de agosto 2014, cuando el PRD se retiró de las discusiones sobre las leyes reglamentarias de la Reforma Energética. Desde la firma del documento hasta agosto de 2014, se realizaron 11 reformas estructurales, que derivaron en 58 modificaciones a la Constitución, 81 cambios a leyes secundarias, la creación de 21 ordenamientos jurídicos y la abrogación de 15, la creación de tres nuevas instituciones y el entramado jurídico para otras 13.

Esta investigación aborda el papel de la comunicación política en la construcción de la legitimidad de las democracias contemporáneas. En concreto, el objetivo de este trabajo es analizar desde la comunicación la legitimidad del *Pacto por México*, y el papel que tuvo éste en la administración del presidente Enrique Peña Nieto. Para esta tesis, la legitimidad democrática tiene como valor primario la búsqueda del consenso, mismo que sólo puede alcanzarse por medio de la expresión autónoma y consciente de los miembros de la sociedad, y que tiene lugar en el espacio público.

La investigación se divide en cuatro capítulos:

El primer capítulo, *Comunicación política y democracia*, busca enunciar los elementos teóricos que describen el papel de la comunicación política en las democracias contemporáneas y que sustentan el análisis posterior. En este apartado ofrezco las definiciones de Comunicación Política y Democracia resaltando la importancia de los elementos sustanciales de ambos conceptos. También establezco uno de los puntos de partida de este trabajo: las "promesas incumplidas por el ideal democrático", descritas por Norberto Bobbio en 1984, que definen la crisis de la democracia contemporánea como una crisis de "representación"; a esto mi trabajo agrega que esta fenómeno se conceptualiza en específico como una crisis de legitimidad.

Luego, este capítulo intenta hacer explícita la relación entre la comunicación política y la democracia contemporánea a través de la legitimidad. Lo anterior partiendo de la idea de que la legitimidad de las democracias tiene origen —en buen medida, mas no exclusivamente— en asuntos comunicacionales del ejercicio del poder político. En este apartado expongo también el desarrollo histórico del espacio público y la opinión pública para mostrar la relevancia de una perspectiva racional del ejercicio legítimo del poder.

El segundo capítulo, *Conceptos y aspectos contextuales sobre el 'Pacto por México'*, ofrece tres consideraciones para entender qué es el *Pacto por México*. Esta sección describe: a) el estado general de la democracia mexicana, con énfasis en el proceso de transición, el debilitamiento del poder presidencial y el fortalecimiento del Poder Legislativo; b) qué es un proceso de Diálogo Nacional según la tipología expuesta por Zovatto y Varela-Erasheva (2005); y, c) una lista de los acuerdos más importantes que preceden al *Pacto por México*, esta enumeración incluye: los acuerdos económicos en la década de 1980, es decir el Pacto de Solidaridad Económica (PSE) de 1987 y Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE) de 1989; el Acuerdo Político Nacional de 1994; y el Acuerdo Político para el Desarrollo Nacional de 2001.

El tercer capítulo, *El Pacto por México*, describe el acuerdo, su redacción, contenido, organización, participantes, negociaciones y resultados. Comienza con la narración del contexto electoral de 2012, un perfil del presidente Peña Nieto, las reuniones en las que planeó y redactó, las anexiones y alternativas al acuerdo. Luego repasa el contenido del documento y su organización. Por último, resume y describe de forma breve reformas producto del pacto. Este capítulo se complementa con dos tablas anexas al final del trabajo: una cronología de los principales eventos relacionados con acuerdo, y otra que resume los 95 puntos del documento divididos en sus cinco categorías temáticas.

El cuarto capítulo, *La legitimidad del 'Pacto por México'*, realiza un análisis sobre el acuerdo, su legitimidad y el gobierno de Enrique Peña Nieto. El capítulo se encuentra dividido en dos partes: la primera (*Sobre los acuerdos políticos y económicos*), condensa las características de los acuerdos políticos y económicos en México presentados en el capítulo dos, para luego abordar las particularidades del *Pacto por México*; la segunda (*Tres enfoques sobre la legitimidad del 'Pacto por México'*) analiza la legitimidad del pacto como proceso de diálogo político, mecanismo para promover la gobernabilidad, y relato político (*Storytelling*).

Finalmente, el desarrollo de la tesis me llevó a enunciar dos grupos de conclusiones: Primero, las que resultaron de la investigación sobre el *Pacto por México* como hecho, y que pueden leerse como la suma y sistematización de toda la información obtenida sobre el acuerdo; y luego, las que se refieren a la legitimidad del documento y a la comunicación política como un elemento relevante en la construcción de ésta en ambientes democráticos. Así pues, las

conclusiones de esta tesis detallan qué fue el *Pacto por México* y por qué se trata de un ejemplo único en la historia política mexicana; pero sobre todo, ponen en evidencia la falta de legitimidad sustancial del acuerdo (es decir la ausencia de consenso en torno al documento), y su papel en la administración de Peña Nieto.

Antes de comenzar, vale la pena hacer algunas aclaraciones importantes sobre el alcance de esta tesis. Este trabajo no tiene la intención de calificar las reformas originadas *en el Pacto por México*, ni mucho menos el impacto que tuvieron éstas en el desarrollo del país. Por más que esto resulte tentador, prefiero dejar de lado el tema porque merece un análisis detallado de cada una de las reformas para llegar a una evaluación bien fundamentada. Sin contar con esos trabajos específicos, elijo evitar las calificaciones porque estoy convencido provocan más confusión que claridad y pueden hacer que este texto caiga en alguna clase de sesgo.

Estoy plenamente consciente de las críticas al *Pacto por México* y al presidente Peña, y cabe aclarar que nivel personal comparto la gran mayoría de éstas. Sin embargo, todo mi trabajo se desarrolló bajo una constante preocupación por la imparcialidad. En consecuencia la investigación parte de un hecho concreto: la gran mayoría de los acuerdos y reformas fueron motivo de polémica entre partidos, ciudadanía, gobierno, y el sector privado debido a que en el proceso diferentes intereses se veían involucrados. Por esta razón me limitaré a analizar la manera en que los diferentes discursos políticos estuvieron representados, o no, en el debate público.

Capítulo I. Comunicación Política y Democracia

El objetivo de este primer capítulo es enunciar los elementos teóricos que describen el papel de la comunicación política en las democracias contemporáneas, teniendo como idea central que la legitimidad de los gobiernos democráticos tiene origen en asuntos comunicacionales del ejercicio del poder político.

La primera parte de este apartado define a la comunicación política en sus diferentes dimensiones, como disciplina y como campo de estudio, para luego continuar con las acepciones específicas centrales para este trabajo, las de Dominique Wolton (1989) y Brian McNair (2011). El segundo segmento pretende exponer de forma breve el concepto de democracia, principalmente desde de la perspectiva liberal, y algunos elementos que una definición sustancial del término debe contemplar para cumplir con los retos de las democracias contemporáneas. En esta sección, además se establece uno de los puntos de partida de este investigación: las "promesas incumplidas por el ideal democrático", planteadas por Norberto Bobbio en 1984, definen la crisis de la democracia contemporánea como una crisis de "representación". A lo anterior, este trabajo agrega que la crisis de representatividad se conceptualiza en concreto como una crisis de legitimidad de los elementos de representación del estado democrático.

La última sección de este capítulo tiene como objetivo hacer explícita la relación entre la comunicación política y la democracia contemporánea, y cómo la primera juega un papel

importante en construcción de la legitimidad de los regímenes democráticos y su ejercicio del poder. De acuerdo a este trabajo, la legitimidad democrática tiene como valor primario la búsqueda de consenso entre gobernados y gobernantes; a su vez, el consenso sólo es posible alcanzar a través de procesos comunicativos dentro del espacio público y que buscan impactar en la opinión pública. En esta sección expongo igualmente el desarrollo histórico del espacio público y la opinión pública para exponer la importancia de una perspectiva racional acerca del ejercicio legítimo del poder.

Estos elementos me permitirán más adelante analizar al *Pacto por México* desde un enfoque que resalta el consenso como elemento principal de la legitimidad de las democracias actuales. Además de detallar cómo la comunicación política tiene un papel esencial en la construcción de legitimidad en el espacio público contemporáneo. De esta forma, los principios teóricos de este presentados aquí son parte fundamental del análisis que se presenta en el último capítulo de este trabajo.

1.1. Comunicación política

Contrario a lo que se podría afirmar de manera inicial, la comunicación política es tan antigua como la política misma; sin embargo, previo al su desarrollo como una disciplina autónoma, el interés de analizar los fenómenos políticos desde una perspectiva comunicacional era abordado desde disciplinas como la Retórica, el Derecho, la Filosofía o la Ciencia Política. Es en buena parte por esta razón histórica que la comunicación política destaca por su carácter multidisciplinarios, es decir, por su tendencia a similar y retomar otras áreas del conocimiento en sí misma. El estudio de la comunicación política, entendida ya como disciplina, tuvo un importante auge en el siglo pasado, que se debe en buena parte a la masificación de los procesos políticos en las democracias occidentales y el desarrollo tecnológico de los medios de comunicación.

Inicialmente el término hacía referencia únicamente a la comunicación gubernamental; luego se extendió al intercambio de discursos entre actores políticos especialmente en campañas electorales, el papel de los medios de comunicación y su influencia en la vida política de la sociedad y la opinión pública. Actualmente abarca el papel de la comunicación en la vida

política que Integra los medios, las encuestas, la investigación de mercados y la publicidad, y mantiene su interés en los procesos electorales (Wolton, 1989).

Erróneamente la comunicación política ha sido relacionada sólo con fenómenos como la propaganda y la manipulación de las audiencias, a pesar de que sus intereses son mucho más amplios. Esta creencia está justificada en buena parte en las mismas condiciones que afectan la credibilidad del ejercicio político y que resultan imposibles de negar. Este apartado pretende ofrecer argumentos para exponer que el estudio de la comunicación política debe verse como un elemento relevante en la toma de decisiones que se extiende a toda acción comunicativa de las estructuras y actores políticos con el objetivo de influir en los ciudadanos. Una definición primera no es suficiente explicar el papel de la comunicación política en el ejercicio del poder. Propongo, entonces, adoptar un enfoque que permita tomar distancia de las concepciones que la reducen a tópicos meramente propagandísticos, mercadológicos, electorales o institucionales; para establecer que la comunicación en democracia es mucho más compleja y relevante.

1.1.1. Sobre el estudio y límites de la comunicación política

María José Canel (1999: 17) parte de una definición de política para entender qué es la Comunicación Política: "actividad por la que se adoptan y aplican las decisiones en y para la comunidad", es así que considera a la comunicación como un elemento que incide en el ejercicio del poder, es decir "en la adopción y aplicación de decisiones en y para la comunidad".

En la práctica esta relación tiene sentido en tres niveles (Canel, 1999:17): Primero, "en tanto que todos los procesos de toma de decisiones requieren de la comunicación, de una concatenación de intercambio de signos, señales y símbolos"; en otras palabras la toma de decisiones implica necesariamente la transmisión de información entre los individuos. En segundo lugar, "la comunicación es esencial para que las medidas que han sido adoptadas sean vinculantes, es decir, tengan fuerza sobre aquellos a quienes van dirigidas"; este segundo argumento nos lleva directamente al tema de la legitimidad del poder y el por qué los individuos deben obedecer a una autoridad, ahondaré en este punto en el apartado tres de este capítulo. En tercer lugar, considerando que "la comunicación es esencial a la

organización de la comunidad”. La comunicación permite darle identidad y orden a un grupo, gracias a que permite definir objetivos e identificar los problemas en una sociedad, y conseguir consenso a través de la resolución de conflictos.

Según Canel (1999: 24) las áreas de estudios pertinentes de la comunicación política son: el análisis del lenguaje, relacionado con la retórica, lingüística, el análisis de contenidos de mensajes, el lenguaje político, los discursos y la simbología política; el análisis de procesos políticos, encargado de gestión de la comunicación de las instituciones políticas; las acciones de comunicación, referente a las todas formas que un mensaje político puede tener; la mediación del mensaje, que se refiere a la relación con los medios de comunicación entre la opinión pública, políticos y periodistas; y los efectos del mensaje de la comunicación política en la formación de la opinión pública, el comportamiento, la socialización política y la cultura política.

1.1.2. Definiciones de comunicación política

Una definición inicial la plantean Eulau, Eldersverld y Janowitz en su libro *Political Behaviour* de 1956. De acuerdo a estos, la Comunicación Política es “uno de los tres procesos (junto con el liderazgo político y las estructuras de grupo) de la intervención por medio del cual se movilizan y transmiten las influencias políticas entre unas instituciones gubernamentales formales y el ciudadano-votante”. Para esta definición, la comunicación política es un campo de la investigación social (aunque no especifica su alcance) y un proceso mediador que posibilita la relación entre instituciones y electores (Canel, 1999:19).

La académica española José María Canel recopila en *Comunicación Política. Técnicas y Estrategias para la Sociedad de la Información* (1999) una lista de definiciones sobre la materia que llevan a reconocer tres elementos comunes en todas las definiciones: primero, el reconocimiento del carácter comunicativo; es decir, del intercambio de mensajes y símbolos entre actores; segundo, afirman que el carácter político proviene de los efectos o consecuencias derivados de los procesos de comunicación; y, tercero, todas reconocen dos cuerpos de actividad: el de la “actividad-comunicación” y el de la “actividad-política”, desde este punto de vista, la comunicación política surge cuando la comunicación tiene efectos en la política (Canel. 1999).

De todos los enfoques y definiciones, este texto se vale del trabajo de Dominique Wolton (1989) y Brian McNair (2011) para abordar la comunicación política contemporánea. Lo anterior porque considero ofrecen un valioso punto de partida para la investigación, un modelo que entiende a la disciplina como un proceso inseparable de la política contemporánea, y reconocen claramente la intención de los actores en influir en la toma de decisiones políticas.

Es Dominique Wolton (1989) quién aporta la definición base más reconocida ¹: “la comunicación política es el espacio donde se intercambian los discursos de los actores que gozan de legitimidad para expresarse públicamente sobre política: políticos, periodistas y opinión pública”. Al igual que muchas otras, su definición centra su atención en los mensajes o discursos contradictorios, luego agrega los actores políticos legitimados en su participación y la organización de la política contemporánea alrededor de la comunicación a través de los medios y los sondeos. Para Wolton (1989), la comunicación política es un cambio muy importante en el orden político que ha venido de la mano de las democracias masivas y el desarrollo tecnológico, en tanto que la política democrática sólo se hace posible a través de la comunicación.

Las ventajas que describe Wolton (1989) de su modelo explicativo de la comunicación política empatan con las democracias contemporáneas y resultan de suma importancia para este trabajo. Estas ventajas son: entender a la comunicación como un lugar de debate político entre actores bien definidos y legitimados (políticos, periodistas y la opinión pública) sobre tópicos concernientes al espacio público, es decir los tópicos objeto de conflictos o polémica entre actores. Entiende que la política actual se representa en un sentido comunicativo, más no ha sido “digerida” por la comunicación; en concreto, advierte que la política democrática sólo es posible gracias a la comunicación política y viceversa. Agrega que la comunicación es una instancia de regulación, en el mejor de los casos de procedimientos “neutros”, sin la cual ya no es posible ejercer la democracia (1989).

¹ Vale la pena detenerse situar temporalmente la aportación de Wolton, su trabajo considera que en el llamado “nuevo espacio público” el papel de comunicación ha mermado la importancia de política, y como consecuencia el espacio público se ha alejado del “reino de la crítica” y se ha convertido el “reino de la opinión”. Si consideramos que la nueva concepción de espacio público está ligada estrictamente con las democracias liberales y masivas, la definición de Wolton únicamente refiere a las características de la comunicación política actual y no la comunicación política en su sentido histórico más amplio.

La comunicación política es ya un proceso inseparable de la política y las democracias contemporáneas porque permite la confrontación legítima de los discursos entre políticos, periodistas y la opinión pública. A pesar de esto, hay que dejar en claro que no se trata de una relación simétrica y que cada actor encuentra legitimidad de forma distinta: para los políticos la principal fuente de legitimidad —aunque no la única— son los procesos electorales; para los periodistas, la legitimidad está vinculada a la información con la que se relatan y explican los hechos de la vida pública; y por último, la legitimidad de los sondeos proviene por su validez científica y técnica (Wolton, 1989: 37)

En esta misma línea, Wolton (1989: 38) considera que el papel fundamental de la comunicación política es “evitar la reclusión del debate político en sí mismo”; tal como si se tratara de un filtro, la comunicación identifica los problemas del entorno político, e integra o excluye temas del debate público. Estos fenómenos suceden de manera simultánea y, en el mejor escenario, parecen equilibrarse entre sí gracias al flujo constante de mensajes contrarios.

Para Wolton (1989) la comunicación política presenta algunos aspectos de interés desde el punto de vista de la teoría política y resultan compatibles con este trabajo: a) la comunicación implica el reconocimiento mutuo de actores políticos contrarios bajo un esquema común, en otras palabras, los actores políticos se legitiman y enfrentan entre sí, de acuerdo un conjunto de reglas reconocidas por ambas partes. b) Expresa cambios cualitativos en la democracia como el predominio de la lógica mediática en la política y el asunto de la representatividad de la opinión pública. c) La comunicación política es fundamentalmente dinámica, debido a la constante tensión entre la opinión pública, los políticos y los periodistas. d) El sentido político continúa dominando el comunicativo a pesar de la importancia de la mediación. e) Tiene una función de agenda basada en la tensión constante entre actores que ofrece una “fotografía” de la política y el sistema democrático. f) Agrupa tres fenómenos simultáneos, es un fenómeno visible, un nivel de funcionamiento y un concepto inherente a los fenómenos políticos contemporáneos.

La segunda definición específica que recupera este trabajo es la Brian McNair publicada en *An Introduction to Political Communication* (2011:6-7), donde el autor se permite ampliar las

ideas de Denton y Woodward, y subraya el carácter "intencional" de la comunicación política y la define como "comunicación con propósitos políticos". Su definición permite extender el alcance de la Comunicación Política a toda clase de discurso político; entendiendo al discurso político no sólo como discurso escrito o hablado, sino como toda acción comunicativa con el propósito de influir en el ciudadano.

Otro acierto de esta definición es enfatizar la relevancia del objetivo del mensaje político y sus contenidos frente al origen del mensaje. Este hecho representa una marcada diferencia con las primeras definiciones de comunicación política, en las que se reconoce una marcada tendencia a limitar el interés de esta disciplina a la comunicación de instituciones políticas, de gobierno o a los procesos electorales. Para ejemplificar este enfoque restrictivo basta citar la definición de Arora y Lassel (1969): "los símbolos políticos más sobresalientes en la élite de la prensa".

En el mismo apartado Brian McNair (2011) describe los puntos que incorporan su definición de comunicación política:

- 1. Todas las formas de comunicación emitidas por políticos y otros actores dentro del ambiente político con el propósito de alcanzar objetivos específicos.
- 2. Comunicación dirigida para estos actores por sujetos "no-políticos" como votantes y columnistas de periódicos.
- 3. Comunicación sobre estos actores y sus actividades, como reportajes, editoriales y otras formas de discusión mediática sobre política.

La figura 1.1. muestra los elementos de la comunicación política y formas en que se relacionan entre sí de acuerdo a Brian McNair (2011: 6). En este esquema, los ciudadanos y a las organizaciones políticas —no sólo partidos políticos, también organizaciones públicas, sindicatos, grupos de presión, gobiernos y otros— se encuentran en cada uno de los extremos y los medios están encargados de articular la interacción entre ambos. En síntesis, la ciudadanía influye en los medios de comunicación a través de encuestas, blogs o periodismo ciudadanos; mientras que las organizaciones políticas lo hacen a través de la publicidad, las solicitudes de espacios y las relaciones públicas. En el sentido contrario, los medios influyen a

ciudadanos y organizaciones políticas por medio de los comentarios, reportajes, editoriales y el análisis.

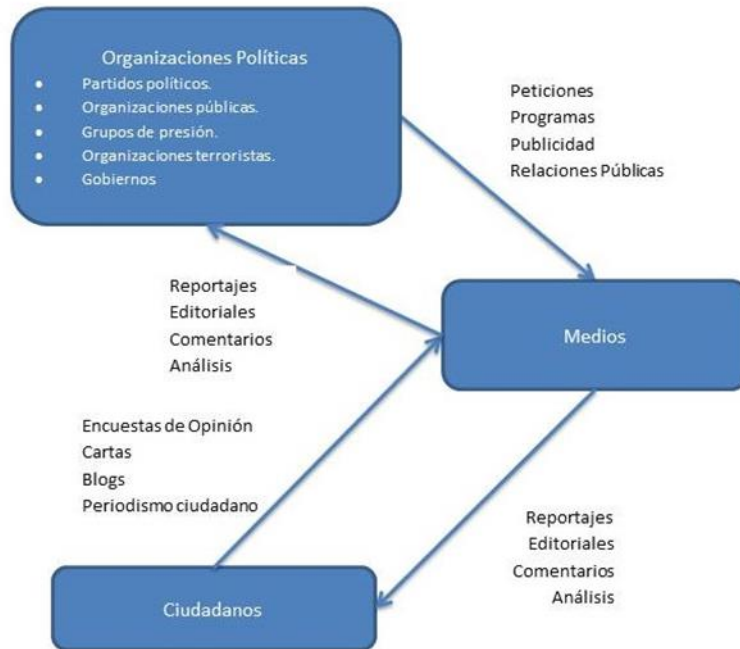


Figura. 1.1. Modelo de la Comunicación Política de Brian McNair (2011: 6).

En un modelo ideal, la comunicación política mediática tiene las siguientes funciones en democracia: a. Una función de vigilancia y monitoreo que consiste en informar a los ciudadanos sobre lo que pasa al rededor; b. Una función educativa, para para entender los "hechos" que consiste en proporcionar información lo más objetiva posible para que los espectadores formen su propio criterio; c. Una función como plataforma para la formación de la opinión pública, permitiendo espacios que privilegien el disenso de discursos; d. Una función para hacer público lo concerniente a los gobiernos e instituciones políticas, que por supuesto incluye el papel "vigilante" del periodismo de investigación; y por último, e. Una función de un canal de defensa de la expresión de los puntos de vista o posiciones políticas de los diferentes actores políticos (McNair, 2011).

Tal como escribe Brian McNair (2011) el discurso político traza los límites de la comunicación política. Para concebir cómo sucede esto, lo primero es entender que el lenguaje no es simplemente un sistema de códigos utilizados para transmitir información. Gracias al lenguaje

el ser humano interactúa con la realidad y se “apropia” de ella, estructura su pensamiento y sus acciones. Evidentemente el lenguaje también le permite establecer relaciones con otros individuos, organizarse y tomar decisiones, en otras palabras, esta capacidad contiene en sí misma la esencia social y política única del ser humano.

El interés por el lenguaje y la comunicación simbólica ha sido revalorado gracias al desarrollo de los medios de comunicación como una herramienta para mantener y regular las comunidades políticas a través del intercambio de información, y como instrumento de persuasión y violencia simbólica asociada con la dominación y la explotación política. El lenguaje representa la principal materialización de la ideología, y como tal, puede crear y sostener visiones del mundo (Gutiérrez, 2000).

Una de las dificultades para delimitar significado del discurso político², es que los sentidos políticos e ideológicos pueden encontrarse en casi cualquier tipología de discurso; además no existe un común acuerdo sobre lo que concierne a lo “político”. Sin embargo podemos mencionar dos aproximaciones (Gutiérrez, 2000): La primera, una concepción restrictiva, en el sentido estricto o institucional, "Es el discurso producido dentro de la 'escena política', es decir, dentro de los aparatos donde se desarrolla explícitamente el juego del poder" (Giménez, 1983: 126). Segunda, una concepción extensiva, se basa en un concepto ampliado de la política, que no sólo incluye a las instituciones sino a todos aquellos que tienen como objetivo incidir en las relaciones de poder.

Giménez (1983) apunta algunas características formales del discurso político: polémico, en tanto que es inseparable de la construcción de narrativas encontradas; argumentativo-retórico, porque se vale de las figuras de pensamiento que justifican una premisa ante un determinado auditorio; estratégico, en la medida de que "define propósitos, medios y antagonistas"; Performativo, es decir tiene una intención más allá de la emisión textual del mensaje; y reconoce como principal público a sus seguidores y a los indecisos, tendiendo de esta manera a evitar auditorios contrarios.

² Ante esta dificultad Eliseo Verón (1987) propone evaluar la caracterización de toda clase de discurso partiendo de entender que se trata de un campo discurso, sometido a las mismas reglas que otros campos discursivos pero con estrategias diferentes, una lógica diacrónica, y materializados por algún soporte (Ejemplo, lenguaje escrito, prensa, material audiovisual, etc.).

Podemos observar que las definiciones de discurso político y comunicación política comparten la misma problemática al momento de definir sus propios límites dentro de “lo político”. Igualmente podemos identificar la forma en que estos límites se han ensanchado a favor de evitar que los asuntos políticos sólo se mantengan en los espacios institucionales-formales y así motivar la participación de otros actores políticos.

1.2. Democracia

Es momento de desarrollar el segundo gran pilar de este trabajo: la democracia. El concepto de democracia se remonta desde la Grecia antigua y ha ido evolucionando gradualmente hasta el entendido actual. De acuerdo a Bobbio (1998) son tres grandes tradiciones de pensamiento las influyen en la teoría contemporánea de la democracia: la Teoría Clásica o Aristotélica; la Teoría Medieval; y la Teoría Moderna o Maquiavélica. Luego, la noción se desarrolló durante el siglo XIX alrededor de las ideas predominantes en de la época: el socialismo y el liberalismo.

Para el socialismo en sus diferentes vertientes, el ideal democrático representa un elemento integrante y necesario, pero no constitutivo (Bobbio, 1998: 447). No constitutivo debido a que el socialismo siempre ha privilegiado la idea de revolucionar las relaciones económicas antes que las relaciones políticas. La principal diferencia con el enfoque liberal es la forma de entender el proceso de democratización del estado, para este enfoque el sufragio universal sólo es el punto de partida; en tanto que resalta la crítica a los límites de democracia representativa y la reivindicación de la participación popular.

Para la teoría democrática-liberal contemporánea la definición del concepto tiende a resolverse en un primer momento con los siguientes criterios universales de procedimiento (Bobbio: 1998: 450): la elección de los integrantes del poder legislativo y otras autoridades en sus diferentes niveles, a través del voto universal e igualitario en elecciones libres y competidas, en las que se respeta el principio de mayoría. Esta idea es conocida como definición formal-procesal de la democracia, y se contrapone a la definición sustancial que revisaremos más adelante.

Dentro de la perspectiva liberal podemos encontrar también algunas variantes en cada aproximación al término:

Por ejemplo, según Bobbio (1984: 24) la democracia se caracteriza “por un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos”. Esta definición describe a grandes rasgos los principios básicos de la democracia liberal en las que coinciden el resto de las aproximaciones liberales.

También es importante mencionar el *Enfoque Elitista* de Schumpeter (1999) se contrapone a la *Teoría Clásica* de la democracia (entendida como la búsqueda del bien común o como el “gobierno del pueblo”) con la realidad empírica de las democracias occidentales de finales del siglo XX. Afirma que el pueblo realiza una mera selección entre una serie de grupos que compiten entre sí por ejercer el poder (Manin, 1998: 200). Para Schumpeter (1999: 343) la democracia es “ese arreglo institucional para llegar a decisiones políticas en el que los individuos adquieren el poder de decidir mediante una lucha competitiva por el voto del pueblo”. Con un enfoque no-idealista, Schumpeter enfatiza la importancia de la lógica racional-económica de las decisiones de los votantes sobre el ideal clásico democrático en las sociedades contemporáneas.

Robert Dahl entiende por democracia un “sistema político entre cuyas características se cuenta la su disposición a satisfacer entera o casi enteramente a todos sus ciudadanos” (1996: 13); para que esto suceda todos los ciudadanos deben tener igual de oportunidades de formular sus preferencias, manifestar públicamente dichas preferencias individual y colectivamente, y recibir por parte del gobierno igualdad de trato. En concreto, Dahl denomina “poliarquía” a los regímenes relativamente, pero no completamente democráticos; con “sistemas sustancialmente liberalizados y popularizados, es decir, muy representativos a la vez que francamente abiertos al debate público” (1996: 18).

Cómo adelanté en párrafos anteriores, una las principales concepciones de democracia proviene del pensamiento político liberal, según el cual el Estado reconoce y garantiza algunos derechos fundamentales que posibilitan la participación política de los individuos en un sistema representativo, donde la labor de legislar no concierne a todo el pueblo sino sólo a un cuerpo restringido de representantes elegidos por los ciudadanos (Bobbio, 1998: 446). Un

régimen democrático liberal está constituido por un conjunto de reglas procedimentales bien definidas, donde existe un interés por privilegiar la participación racional del mayor número posible de ciudadanos (Bobbio, 1984; McNair 2011). De manera general, el proceso de democratización del Estado se concentra en la gradual ampliación del voto y la multiplicación de los órganos representativos (Bobbio, 1998: 446).

Para el liberalismo, la única forma de democracia compatible con el Estado Liberal es la democracia representativa o parlamentaria debido a que existe una relación interdependiente entre ambos conceptos. Lo anterior indica que el Estado liberal asegura el funcionamiento de la democracia, y al mismo tiempo garantiza las libertades fundamentales que aseguran y justifican su propia existencia. Bajo esta lógica sólo una democracia liberal puede garantizar las libertades individuales, y del ejercicio de dichas libertades individuales únicamente puede resultar un Estado con características liberal-democrático. La democracia puede entenderse como resultado de prácticas individuales, es decir un producto del liberalismo; pero al mismo tiempo contiene un ideal utópico que lo lleva priorizar el bien común antes que mero interés individual.

A pesar de la pronunciada cercanía entre ambos conceptos, también es importante resaltar su principal diferencia: la manera en que cada ideología aborda el rol del individuo en sociedad. Por un lado la democracia entiende al individuo como parte de una asociación de hombres libres con objetivos comunes; mientras que el liberalismo, en su estado más estricto, vela por la autoformación y las ventajas del individuo en la vida social. Existe en el enfoque democrático un interés genuino por la comunidad del que carece el liberalismo (Bobbio, 1984:26).

1.2.1. Definición Sustancial de Democracia

En párrafos anteriores abordé una noción formal o mínima de democracia definida por elementos procedimentales. Dicha aproximación resulta sumamente útil para unificar los diferentes puntos de vista sobre el tema, ya que aún con sus respectivos criterios específicos, todas las definiciones coinciden en principios básicos. Sin embargo, estos elementos formales no son suficientes para una integrar una definición sustancial que responda de manera amplia a los planteamientos del ideal democrático y las demandas de la democracia actual. Por eso

es importante considerar que a pesar de las diferencias entre la definición sustancial de democracia con la democracia liberal, el entendido liberal puede utilizar elementos sustanciales para combatir la crisis de legitimidad que enfrentan las democracias contemporáneas.

Si bien durante finales del Siglo XX existió la tendencia de explicar la democracia evitando factores valorativos presentes en la teoría clásica, debido a la imposibilidad de nombrarlos por ser considerados juicios de valor y por lo tanto imposibles de comprobar por la evidencia o la lógica (Bobbio, 1998: 447), actualmente conviene volver a considerar algunos aspectos de dicho ideal democrático. Al mismo tiempo vale la pena aclarar el contenido utópico del ideal democrático, esto quiere decir que sólo podemos entender a la democracia como un modelo ideal; y por lo tanto, cualquier ejemplo nunca podrá considerarse por completo democrático. Es aún más importante señalar que esto no significa que la búsqueda de estos ideales sea vana o ingenua; al contrario, este esfuerzo ha sido y es esencial para el mejoramiento de los sistemas democráticos.

Una definición sustancial se refiere principalmente a ciertos contenidos inspirados en ideales de la tradición clásica que considera a la democracia como un gobierno del pueblo para el pueblo orientado hacia el bien común. Sobre todo una definición sustancial implica la búsqueda de igualdad jurídica, política, social y económica entre los miembros de una sociedad (Bobbio, 1988: 452). Evidentemente para la noción sustancial de democracia "no basta ni la atribución del derecho a participar directa o indirectamente en la toma de decisiones colectivas para un número muy alto de ciudadanos, ni la existencia de normas procesales como la de mayoría". La existencia de un tercer factor es indispensable, "aquellos que están llamados a decidir se planteen alternativas reales y estén en condiciones de seleccionar entre una u otra" (Bobbio, 1984: 26). El cumplimiento de esta tercera condición coincide con el planteamiento de Robert Dahl (1996) sobre la expresión de las libertades en una poliarquía.

De acuerdo a este trabajo, el otro asunto que incluye una definición sustancial es la visibilidad y publicidad del poder. En un entorno democrático, quién detenta el poder está obligado a

procurar la máxima publicidad³ de las acciones referentes al derecho de otros. La visibilidad es en sí misma una forma de control que distingue lo lícito de lo ilícito. El objetivo de esta visibilidad es permitir al ciudadano conocer las acciones de los gobernantes, controlar el ejercicio del poder y, en dado caso, prevenir cualquier abuso (Bobbio, 1984). En este punto podemos identificar una vez más la dimensión ética del ideal democrático que considera la no visibilidad como algo ilícito y moralmente reprobable, Norberto Bobbio (1984: 37) recupera una cita de *Hacia la Paz perpetua* de Immanuel Kant para abordar el tema de la visibilidad del poder: "todas las acciones referentes al derecho de otros hombres cuya máxima no puede ser publicada, son injustas". Es precisamente este interés en la publicidad de las decisiones públicas el punto en el que se sostiene la posterior crítica de este trabajo a la legitimidad del *Pacto por México*.

1.2.2. La crisis de la democracia contemporánea.

El descontento ciudadano hacia las instituciones políticas es una constante en las sociedades democráticas a nivel mundial, donde el ideal liberal ha sido adoptado más como un ideal predominantemente económico y no político. Es por eso que la democracia sometida al sistema capitalista arrastra problemas como votantes poco racionales informados, sociedades con tendencias antipolíticas y/o apáticas, una influencia importante del poder económico en el poder político, la formación "artificial" del consentimiento, una especie de "ingeniería del consenso", y una limitada objetividad por parte de los medios de comunicación (Brian McNair, 2011).

Esto nos ha llevado a considerar que la democracia como sistema de gobierno ha entrado en una etapa de crisis en las últimas décadas, sin embargo Norberto Bobbio afirma: "más que un fracaso [de la democracia] se trata de un proceso interrumpido" (1984); y especifica que el fenómeno se define mejor como una crisis de representatividad que como una crisis de la democracia en sí misma. Alain Touraine (1989: 47) coincide en identificar esta problemática como una crisis de representación política, un fenómeno en el que "los políticos se preocupan cada vez más por su imagen y por la comunicación de sus mensajes" y cada vez menos se "definen como los representantes del pueblo".

³ Entiéndase el término publicidad como adjetivo de aquello que tiene como cualidad ser público o goza de libre acceso, y no como el conjunto de estrategias que buscan promover la venta de un servicio o producto.

En su libro *El Futuro de la Democracia* (1984), el filósofo italiano Norberto Bobbio realiza un repaso histórico sobre la democracia, desde su concepción original en la Grecia Antigua hasta la idea liberal contemporánea. Esta revisión lo lleva a detectar seis "promesas incumplidas" por el ideal democrático con respecto a la democracia real y que definen la crisis de representatividad que enfrentan las democracias contemporáneas: el nacimiento de una sociedad pluralista (1), la reivindicación de los intereses (2), la derrota del poder oligárquico (3), el aumento de espacios de toma de decisiones (4), la eliminación del poder invisible (5) y la educación de la ciudadanía (6)

Este trabajo agrega lo siguiente al planteamiento de Bobbio: la crisis de representatividad a la que se refiere se conceptualiza en específico como una crisis de legitimidad de los elementos representativos del estado democrático. En este sentido, definición básica de representatividad referencia sólo a que "las decisiones que involucran a la colectividad son tomadas sólo por quienes son elegidos para este fin" (Bobbio, 1998: 1385) y la legitimidad se define como "la existencia en una parte relevante de la población un grado de consenso tal que asegure la obediencia, sin que sea necesario [...] recurrir a la fuerza" (Bobbio, 1998: 862). Por lo tanto, considero que en democracias contemporáneas la definición de legitimidad incluye la representación de los ciudadanos de manera implícita.

Estas promesas pendientes posteriormente se reflejan en la vida de cotidiana de los ciudadanos en forma de corrupción, desigualdad económica y política, inseguridad, etcétera; para luego convertirse en expresiones en contra de los gobiernos y el llamando "establishment". A pesar de todo esto, concuerdo con el optimismo de Bobbio (1984) a la hora de afirmar que no se puede hablar propiamente de "degeneración" de la democracia, sino más bien de adaptación natural de los principios abstractos a la realidad o de la inevitable contaminación de la teoría cuando es obligada a someterse a las exigencias de la práctica y el mundo real.

Considero también que este optimismo está justificado y no es ingenuo, ya que pese a todas estas deficiencias, las ventajas del modelo democrático superan ampliamente las desventajas. El cumplimiento de estas promesas es una tarea gradual y lenta, pero necesaria para

satisfacer mejor las necesidades de los ciudadanos, lograr consenso y lograr gobiernos con mayor legitimidad.

Por supuesto, la democracia mexicana no ha sido la excepción al fenómeno descrito por Bobbio, muy a pesar del proceso de transición que ha vivido el país durante las últimas décadas —y que se abordará rápidamente en el siguiente capítulo— es clara la persistencia de muy larga lista de pendientes por resolver. Si bien la alternancia en el Poder Ejecutivo ocurrida en el año 2000, un ambiente electoral cada vez más competitivo, el aumento de la representación de la oposición en los órganos legislativos y la creación de instituciones autónomas encargadas de organizar los procesos electorales han representado triunfos importantes para la democracia mexicana, la desconfianza de los ciudadanos en las instituciones políticas parece aumentar.

1.3. Comunicación política en democracia

Dediqué las dos primeras partes de este capítulo a precisar de manera individual los conceptos centrales de esta investigación: comunicación política y democracia; gracias a estas definiciones es posible inferir a grandes rasgos el papel de la comunicación política en regímenes democráticos contemporáneos. Sin embargo, es objetivo de este tercer apartado hacer explícita esta relación y profundizar en la justificación de uno los puntos de partida de este trabajo: la legitimidad del ejercicio del poder en democracia se origina, naturalmente no de forma exclusiva, en fenómenos comunicacionales que tiene lugar en el espacio público.

A decir de Canel (1999: 17), la comunicación política en países democráticos es un elemento que incide en el ejercicio del poder y tiene un papel esencial para que las medidas adoptadas por un gobierno sean vinculantes⁴. En otras palabras, el ejercicio del poder depende en buena parte de la comunicación para que sus decisiones sean consideradas válidas, correctas y razonables, y de esta manera sean respetadas y cumplidas por los ciudadanos.

Ventura (2004: 19) sostiene que en la actualidad un gobierno debe sumar legitimidad y consenso en la opinión pública para acceder y mantenerse en el ejercicio del poder. Resalta

⁴ En este caso Canel se refiere al sentido amplio de la palabra “vinculante” y no a su significado jurídico. Entiéndase por vinculante, la existencia de una relación de causa-efecto entre dos eventos; y no, a la obligatoriedad legal de cumplir con algún tipo de mandato.

que para un desempeño "ideal" del poder político ambas variables deben estar alineadas, es decir, un gobierno que obtiene y ejerce su autoridad de manera legítima y responsable tiene grandes posibilidades de desempeñar un trabajo exitoso y ser reconocido como tal por la opinión pública. Evidentemente esto sucede sólo en casos hipotéticos debido a las condiciones reales que condicionan a las democracias.

Es en espacio público donde se genera legitimidad por medio del consenso entre actores políticos a través de la comunicación. De acuerdo al trabajo de Habermas, la opinión pública tiene un sentido crítico frente al poder estatal que gradualmente se ha ido diluyendo con los fenómenos de masificación de los procesos políticos del Siglo XX; sin embargo, si consideramos la posibilidad del diálogo, un espacio público altamente mediatizado no debería de ser impedimento para la formación de una opinión pública informada y razonada.

1.3.1. Legitimidad

De acuerdo a la definición de Norberto Bobbio (1998: 862), legitimidad en un sentido general puede entenderse como sinónimo de justicia o razonabilidad. En particular, en el lenguaje político, es "el atributo del estado que consiste en la existencia en una parte relevante de la población de un grado de consenso tal que asegure la obediencia sin que sea necesario [...] recurrir a la fuerza. Por lo tanto todo poder tratar de ganarse el consenso para que se le reconozca como legítimo, transformando la obediencia en adhesión". Según Max Weber (Ventura, 2004: 45), "la legitimidad es la creencia en la legalidad de las normas del régimen, estatuidas expreso y de modo racional y del hecho de mandar de los que detentan el poder basado en tales normas".

Como bien hace referencia Ventura (2004: 46), abordar el asunto de la legitimidad implica necesariamente referirnos a origen del poder, la representatividad y los fundamentos de la obligación política. En otros términos, nos introducimos al debate de cuál es la razón por la que los ciudadanos reconocen, aceptan y cumplen las disposiciones de aquellos que ocupan un cargo público y representan, al menos en teoría, los intereses generales.

La legitimidad en democracia no sólo implica el cumplimiento de una serie de criterios procedimentales que justifiquen y respalden el quehacer político, aún más importante, la

legitimidad reconoce la existencia de sectores minoritarios con demandas particulares, y la posibilidad de que éstas puedan ser articuladas e integradas, al menos parcialmente, a una agenda de trabajo común. En democracia la legitimidad opera en el terreno de las creencias, y se puede entender como la “creencia y la aceptación que tienen los ciudadanos sobre los actos de los gobernantes y la obligatoriedad que entrañan los mismos” (Ventura, 2004: 93).

Tal como sucede con la definición sustancial de democracia, es necesario mencionar a manera de advertencia la existencia de una dimensión valorativa del concepto, una característica que va más allá del cumplimiento de elementos normativos de una definición ya por sí misma enredada. Esto implica entender a la legitimidad completa como un ideal, entonces la dimensión valorativa o sustancial del concepto depende del grado y tipo de consenso logrado en una sociedad (Bobbio, 1998).

Niveles del proceso de legitimación y Tipos de legitimidad

Considerando al Estado de forma sociológica y no Jurídica, la legitimidad no tiene como punto de referencia al Estado en su conjunto, sino que es el resultado de los siguientes elementos dispuestos en niveles crecientes y relativamente independientes⁵ (Bobbio, 1998: 862; Ventura, 2004: 45):

- a) Comunidad política: En el caso del estado nacional la legitimidad se configura predominantemente en términos de la fidelidad a la comunidad política y de lealtad nacional.
- b) Régimen político: La legitimidad en este caso se basa en la fe en la legalidad; es decir, en la creencia de que los nombramientos de los gobernantes y sus políticas, provienen de aspectos fundamentales del régimen y que perduran más allá de los enfrentamientos políticos temporales.
- c) Gobierno: Para que se califique como legítimo basta con que el gobierno se haya formado de conformidad con las normas del régimen y que ejerza el poder de acuerdo con las normas y valores fundamentales de la vida política.

⁵Descarto a propósito el inciso “d” del texto original de Bobbio porque no resulta relevante para este trabajo. Éste hace referencia al origen de la legitimidad en Estados no independientes como colonias, protectorados o países conquistados.

Si tomamos en cuenta la existencia de una obligación prudencial frente al poder, de tal modo que los individuos obedecen al estado para evitar ser sancionados o porque reconocen como “moralmente negativo” no hacerlo, la legitimidad se vincula a un aspecto psicológico de la relación de mando y obediencia, en la que quién manda prefiere buscar siempre la aceptación de quién obedece. De esta manera, la obediencia siempre se origina de algún tipo de aceptación (Ventura, 2004: 46).

Las sociedades democráticas contemporáneas requieren por excelencia del consentimiento o aceptación expresados a través del voto. En estos casos, existe una doble justificación, la legitimidad de origen y la legitimidad de ejercicio: la primera nace de métodos legítimos de designación de quién ejerce el poder a través del mecanismo electoral preestablecido; mientras que la legitimidad de ejercicio deriva del cumplimiento de las reglas prefijadas para su desempeño y en cuanto éstos órganos procuren un orden justo (Ventura, 2004: 47).

La legitimidad en democracia también puede comprender “un aspecto formal, relacionado con la realización de elecciones y la competencia de los órganos decisorios; y otro sustancial, vinculado con los valores constitucionales y la verdadera pretensión de lograrlos” (Ventura, 2004: 47). El aspecto sustancial permite visualizar un elemento importante para una definición completa de legitimación: los criterios formales para acceder y ejercer el poder no son suficientes para lograr legitimidad, hace falta también que estas acciones contemplen una dimensión ética encaminada al bien común.

En este punto vale la pena no confundir legitimidad de origen con legitimidad formal, y la legitimidad de ejercicio con la legitimidad sustancial. La primera clasificación (Legitimidad de origen y de ejercicio) parte de la justificación por la cual el ciudadano debe obedecer al Estado; mientras que la segunda (Legitimidad formal y legitimidad sustancial) permite advertir una dimensión ética del ejercicio del poder. Naturalmente ambos criterios no son excluyentes entre sí.

Legitimidad y Consenso

Desde el punto de vista del Estado democrático el consenso es punto central de una definición completa de legitimidad, debido a que un régimen democrático sólo puede

sostenerse en el consenso de la expresión autónoma y consciente de los individuos y grupos que forman una sociedad. El consenso “denota la existencia de un acuerdo entre los miembros de una unidad social acerca de principios, valores, normas, también respecto de la deseabilidad de ciertos objetivos de la comunidad y de los medios aptos para lograrlos” (Bobbio, 1998: 315).

Un Estado democrático donde el consenso puede expresarse libremente y el poder —político, económico o ideológico— no intervenga para lograrlo se consideraría más legítimo. Como vimos, el consenso únicamente apunta a una vía democrática si proviene de expresiones autónomas y conscientes, y no de la manipulación o la intervención de grupos que resten libertad o manipulen la conciencia de los individuos, mucho menos aquellos que hagan uso de la violencia para forzar la unidad de ideas.

El consenso se evidencia en la existencia de creencias compartidas de manera amplia por los miembros de una sociedad (Bobbio, 1998: 315). Aunque parezca evidente, no es vano recordar que el consenso total es algo impensable en sociedades complejas, aún más, si tomamos en cuenta la variedad de fenómenos respecto de los cuales puede subsistir o no acuerdo, y la intensidad de la adhesión a las distintas creencias. Sin embargo, esto no representa una característica negativa, ya que el valor del consenso es el reconocimiento de la pluralidad de ideas bajo un mismo conjunto de normas reconocidos por todos los actores. Teniendo esto en cuenta el término debe entenderse en sentido relativo, es decir, “más que de presencia o de ausencia de consenso, se debería hablar del grado de consenso existente en una [...] sociedad” (Bobbio, 1998: 315).

La existencia de un grado significativo de consenso es importante como elemento fundamental para unir una sociedad y al mismo tiempo para evitar usar la violencia para resolver conflictos. Sobre el grado existente de consenso es importante distinguir el consenso que acompaña enunciados generales de aquel que resulta de enunciados particulares. Generalmente los enunciados generales tienden a generar un grado de consenso mayor que los enunciados particulares, es decir el grado de consenso tiende a disminuir de acuerdo a lo específico del asunto a discutir.

Según Bobbio (1998) los grupos se comportan fundamentalmente de dos formas en el contexto político. Un primer grupo "se da cuenta de que el fundamento y los fines del poder son compatibles o están en armonía con su propio sistema de creencias y actúa en 'pro' de la conservación de los aspectos básicos de la vida política" (1998: 864), esto se puede definir como un comportamiento de legitimación. Mientras que un segundo grupo, considera contradictorios la estructura y los fines del Estado con el propio sistema de creencias, cuando este juicio negativo se traduce en una acción orientada a transformar los aspectos básicos de la vida política se podrá definir como "impugnación de la legitimidad" (1998: 864).

1.3.2. Espacio público y opinión pública

Dicho en pocas palabras, la legitimidad —entendida como consentimiento y aceptación del ejercicio del poder político— de un régimen democrático depende de fomentar el consenso entre gobernados —integrados por una población heterogénea— y gobernantes. Lo anterior necesariamente implica reconocer que diferentes actores e intereses, a pesar de ser minorías, tienen un lugar en la toma de decisiones que afectan los intereses comunes. Es así que la siguiente pregunta resulta pertinente: ¿cómo y dónde se logra el consenso en un sistema democrático? Naturalmente no hay una respuesta única, desde la comunicación este trabajo sostiene que el origen del consenso y la legitimidad tienen lugar en el espacio público con procesos de comunicación que buscan repercutir en el espacio y la opinión pública. De ahí que también valga la pena definir estos conceptos como elementos esenciales del proceso de construcción de legitimidad en un régimen democrático.

Espacio Público

Según las palabras de Nora Rabotnikof (2005: 9), el espacio público es un concepto sumamente relevante para la filosofía política contemporánea. Para algunos teóricos el espacio público es sinónimo de vida pública, para otros es condición de civilidad, pero la mayoría coincide en que es una idea central de cualquier aspiración democrática.

El primer reto a superar para definir al espacio público es dimensionar el significado de lo "público". Un primer sentido refiere a lo "común y lo general en contraposición a lo individual y lo particular", a lo que es de interés de todos los miembros de una comunidad, en

consecuencia se considera sinónimo de lo “político”. El segundo significado describe a lo “público” como lo opuesto a lo “oculto”, lo no secreto, manifiesto y visible, lo privado se refiere a lo que se esconde, se preserva o se aleja de la mirada de la comunidad, aquello que no aparece frente a los otros. El tercer sentido remite a la idea de “lo abierto en contraposición de lo cerrado” y enfatiza la “accesibilidad” frente a la clausura; este significado deriva parcialmente de los dos anteriores en tanto que existe “un elemento de posesión o de disposición” del primer significado, e infiere del segundo que algo público, en el sentido de “abierto”, también es manifiesto o visible (Rabotnikof, 2005: 9-19).

Los primeros dos significados llevan a reflexionar sobre las diferentes formas de concebir la política y las restricciones normativas que la publicidad impone a su ejercicio. La tercera definición pretende mostrar la manera en que los primeros dos entendidos han sido reconocidos a lo largo de la historia, y que han determinado qué se entiende por público, qué características tiene el espacio público, quiénes y cómo tienen acceso a él. Sin duda alguna, el tercer significado es el más complejo porque exige reflexionar sobre el carácter "abierto" de la política y los elementos de clausura, es decir, lo que traza los límites del ejercicio político de acuerdo a circunstancias históricas determinadas (Rabotnikof, 2005:17).

Histórica y políticamente la importancia de la publicidad recae en volver visibles y conocidas las decisiones, procedimientos y razones del poder político, como garantía de criterios de moralidad y racionalidad, y por lo tanto como un control normativo del ejercicio de poder. Esta importancia parte de los siguientes supuestos: a. la contraposición de los intereses públicos frente a los privados; b. la idea de que el interés público sólo puede establecerse cuando se hace visible a la luz pública; c. la publicidad conlleva algún tipo de inclusión ciudadana; y d. el control de público puede limitar los peligros de la apropiación privada de recursos públicos y la tergiversación del interés común (Rabotnikof, 2005: 18).

En sentido amplio, el espacio público es el lugar —no estrictamente físico— en el que sucede la vida pública, se discuten los intereses comunes de los ciudadanos. Como vimos en el párrafo anterior, las distintas definiciones determinan qué asuntos son considerados públicos, qué características tienen los procesos de toma de decisiones, y quiénes están legitimados para participar en los mismos, por lo que no existe una única concepción sobre tema.

En particular, existen dos definiciones tradicionales que parten de distintos entendidos del concepto de publicidad, es decir, de aquello que tiene como cualidad ser público o goza de libre acceso; pero que también aceptan la existencia de la argumentación pública y racional basada en la libertad formal y la igualdad de derechos (Ferry, 2008: 19). El primero, se conoce como el espacio público griego o clásico, y el segundo, como el espacio público burgués o moderno (Habermas, 1992.; Ferry, 2008).

Primero, el espacio público griego o clásico, hace referencia directa a la plaza pública conocida como *Ágora*, el lugar donde los ciudadanos se reunían para debatir los asuntos concernientes al gobierno de la ciudad, una imagen que inclusive tiene influencia hasta el entendido actual del espacio público. Es también, en tanto que considera los principios de reconocimiento mutuo y la presentación de sí mismo frente a los otros, el único recurso para trascender la mortalidad (Rabotnikof, 2005:117).

Para Arendt, el término “público” tiene un doble significado en la óptica clásica: en primer lugar, es aquello que aparece y como tal puede ser visto por todos; y en segundo, es “el mundo mismo en cuanto es “común” a todos nosotros y diferenciado de nuestro lugar previamente poseído” (Rabotnikof, 2005: 116). Siguiendo las mismas ideas, el significado griego de “publicidad” proviene de contraponer lo “público” frente a lo “privado”, a partir de distinguir las actividades políticas de las económicas⁶; es decir los asuntos de ciudad, de los asuntos domésticos, respectivamente.

Los asuntos domésticos correspondían a la satisfacción de las “necesidades” físicas-biológicas de los hombres, la vida familiar, la dominación y el conocimiento técnico. Mientras, los asuntos políticos competían al ejercicio de la libertad, la vida común, el diálogo y la transcendencia. El entendido clásico consideraba la superación de las necesidades físicas y vitales dentro de la familia como condición para la libertad de los hombres; por lo tanto sólo quién no estuviera limitado o atado por las necesidades físicas podía participar en la discusión de los asuntos públicos de la vida social (Arendt, 2009).

⁶De acuerdo a su sentido etimológico, “economía” se refiere a la “administración de la casa”; y proviene de los términos griegos *oikos* y *nomos*, que significan “casa” y “ley” respectivamente.

Según Arendt, el espacio público estaba dedicado a la acción y al discurso; se caracterizaba por ser aparente y manifiesto; era el lugar para la ejercer la libertad de acción, de la capacidad del inicio de lo nuevo y de la lucha por la inmortalidad. Su contraparte, el espacio privado, estaba dedicado al trabajo y la reproducción; era el lugar de lo que debe ser sustraído de la mirada de los demás, la necesidad, y los ciclos de nacimiento y muerte (Rabotnikof, 2005: 119).

Luego, el espacio público moderno o burgués se consolida gracias a la Ilustración, el desarrollo del Estado-Nación, la industrialización y la consecuente transformación de los intereses privados-particulares de la burguesía en intereses públicos-generales. Estos cambios implicaron la ruptura de las esferas privadas y públicas tal como los entiende el enfoque clásico, de esta forma se dejaron de lado los grandes poderes feudales (Rabotnikof, 2005).

El entendido moderno de la publicidad proviene de la expresión de la subjetividad gestada y madurada en el ámbito familiar, de manera que el ámbito privado y el público logran una nueva forma de reconciliación. Para el espacio público moderno el sentido de la publicidad es la articulación de los intereses privados expresados de manera pública con la esfera encargada de tomar decisiones (Habermas, 1992). Por esta razón el espacio público moderno se identifica con la libertad y el poder emergente de la sociedad civil como un ámbito completamente diferenciado del Estado.

En otras palabras, la esfera pública moderna-burguesa se caracteriza "como el espacio en el que los privados se reúnen en calidad de público, donde debaten sobre las reglas generales que gobiernan las relaciones en la esfera privatizada, pero públicamente relevante, del intercambio mercantil y del trabajo social" (Habermas, 1992: 106). El sentido crítico y racional del espacio público moderno se debe a que tuvo origen en un sector ilustrado que hasta ese momento no era partícipe del poder político, y que por lo tanto, también estaba interesado en un principio moral emancipatorio (Habermas, 1992.; Ferry, 2008). Debido al desarrollo tecnológico también inherente al espacio público moderno el surgimiento y desarrollo del periodismo y los medios de comunicación como elementos naturales de las discusiones públicas.

Por último, una tercera idea de espacio público, distinta a las aproximaciones tradicionales antes descritas, está determinada por la masificación de los procesos políticos en las democracias contemporáneas y el desarrollo tecnológico de los medios de comunicación. En consecuencia, el denominado nuevo espacio público es “el marco mediático gracias al cual el dispositivo institucional y tecnológico propio de las sociedades postindustriales es capaz de presentar a un público los múltiples aspectos de la vida social” (Ferry, 2008: 19).

Si el espacio público clásico y espacio público burgués se definían a partir de acepciones particulares de publicidad, el nuevo espacio público se caracteriza por su adoptar la lógica de los medios de comunicación masiva; donde el "público" son todos aquellos capaces de percibir y entender los mensajes, una audiencia virtualmente conformada por toda la humanidad; su carácter “mediático” está justificado en la influencia "espectacular" de comunicación de masas (Ferry, 2008).

A diferencia de la noción clásica y la burguesa, el nuevo espacio público no comparte por completo el principio un argumentativo y racional de los enfoques tradicionales, por esta razón se considera más cercano a la “opinión” que a la “crítica”. Y es que paradójicamente, el espacio público es un medio privilegiado para influir en la identidad colectiva, pero difícilmente favorece la formación de ideas complejas (Habermas, 1992.; Ferry, 2008).

Opinión publica

Históricamente el espacio público ha evolucionado de acuerdo a diferentes entendidos de lo “público”. Las diferentes definiciones determinan quiénes y de qué manera participan en las discusiones sobre los asuntos de interés general. Sin embargo, es necesario resaltar que sin importar la concepción que se adopte, todas coinciden en asegurar que se trata de un lugar de interacción-diálogo entre los actores políticos legitimados para expresar sus preocupaciones sobre temas comunes. Si consideramos que el espacio público es sinónimo de la vida pública y que lo público tiene un carácter político, en tanto que es visible y común para todos, es posible entender por qué lo que sucede dentro de este espacio resulta tan relevante para que el ejercicio del poder sea reconocido como legítimo.

Hasta este punto podemos entender el lugar “dónde” tiene lugar la construcción de la legitimidad, pero falta aún exponer frente a “quién” se intentan legitimar este ejercicio en un sentido ideal; en otras palabras a quién se intenta persuadir de que determinadas decisiones y acciones son válidas y razonables. La primera respuesta natural a esta pregunta son los “ciudadanos”, no obstante a que se trata de una réplica válida, también es sumamente genérica. Una alternativa es sintetizar a la ciudadanía en la “opinión pública”. Si bien utilizar este concepto tiene desventajas —como la evidente imposibilidad de condensar todas las expresiones sociales en una sola “opinión” que pueda entenderse de manera uniforme, y la propia ambigüedad a la que se presta el concepto al momento de discriminar lo que forma, o no, parte de la opinión pública—, también ofrece un marco general que resalta su importancia en las sociedades complejas como un actor que se contrapone y vigila el ejercicio del poder.

Partamos de anotar que el concepto de opinión pública tiene origen entre los Siglos XVII y XVIII con la Ilustración, el liberalismo y el desarrollo del capitalismo; circunstancias como la invención de la imprenta, la expansión de la alfabetización, la Reforma Protestante, el desarrollo del libre mercado, pero sobre todo, la articulación de un discurso más crítico hacia el absolutismo, apoyaron el surgimiento de la opinión pública como una especie de reivindicación de la confianza en el hombre como ser racional. Congruente con la creencia en la racionalidad humana, el significado de opinión pública privilegió la libertad de expresión como valor fundamental, pues considera que la publicidad es condición indispensable para el debate y el control del ejercicio del poder (Habermas, 1992).

Para Habermas (1992), el desarrollo del concepto está ligado al pensamiento liberal y presupone la emancipación de la sociedad civil⁷ del Estado, tal como sucede con el espacio público moderno-burgués, donde existen nodos que se adjudican la expresión de las opiniones no individuales (como partidos políticos y medios de comunicación). Además supone la existencia de un público interesado en los asuntos comunes y el control del poder estatal a través de la vigilancia y la eliminación de los “secretos de estado” (Ventura, 2004: 68).

⁷ La sociedad civil se entiende como un espacio completamente ajeno y contrapuesto al poder estatal. Desde este punto de vista, lo público es sinónimo de lo “no estatal”, pero que forma parte del interés general o común. Recordemos que el espacio público moderno reivindica el papel del espacio privado, este es visto como un lugar prepolítico donde se forman las opiniones particulares que posteriormente se expresarán en la esfera pública política.

En concreto, las primeras consideraciones de Jürgen Habermas (1992) sobre la opinión pública hacen referencia a la opinión razonada del público ilustrado y crítico que forma a la sociedad civil en el contexto de la esfera pública burguesa; es decir, a la opinión resultado del debate racional entre aquellos sujetos privados interesados en los asuntos públicos. Se entiende por esfera pública burguesa al lugar donde “los privados se reúnen en calidad de público, [...] debaten sobre las reglas generales que gobiernan las relaciones en la esfera privatizada, pero públicamente relevante, del intercambio mercantil y del trabajo social” (Habermas, 1992:106).

De esta forma, la opinión pública expresada en la esfera pública política, es vista como el lugar de mediación entre las relaciones del Estado y la sociedad civil. Así pues, la opinión pública ilustrada surge de la comunicación racional que:

Enlaza los actores de la sociedad civil con las normas vinculantes emanadas de los circuitos formales de creación y aplicación del derecho. Formación de opinión y decisión parecen correr por canales paralelos. El marco de validez de la decisión política reside no en la soberanía ni en la prudencia del gobernante, sino en la razón. (Rabotnikof, 2005: 176).

Las consideraciones de Habermas tienen gran valor para el estudio histórico de la opinión pública, aunque como es natural, pronto sentido ilustrado-burgués de la vida pública fue desvaneciéndose con el desarrollo de las democracias de masas y la introducción de sectores históricamente excluidos —como obreros y campesinos— a la esfera de lo público. Sin embargo, el origen ideal de la opinión pública en procesos de discusión racionales y críticos se mantiene como una constante en su obra posterior y, de hecho, resultaría fundamental para el desarrollo de su Teoría de la Acción Comunicativa y el Modelo Deliberativo de la Democracia.

También es importante mencionar aquellos estudios sobre la opinión pública que hacen hincapié en los efectos de los medios de comunicación como elementos centrales de la formación de opiniones. De acuerdo a estos estudios, cada autor adjudica un menor o mayor nivel influencia de los medios en la población, podemos encontrar en este grupo de teorías a Walter Lippmann (1921) con su trabajo enfocado en la influencia de la propaganda de principios del Siglo XX; Paul Lazarsfeld (1955) y su teoría de los dos pasos donde plantea la influencia

de los líderes de opinión en las audiencias; Noelle-Neumann (1995) y su Teoría de la Espiral del Silencio que describe la tendencia de opiniones minoritarias a no ser expresadas; y, la diferenciación entre “masa” y “público” de Vincent Price (1992).

Como pudimos observar, las transformaciones del espacio público, trajeron consigo un cambio importante en el significado de la opinión pública, pasó de “ser considerada como un manifestación colectiva, fruto del debate racional” ligada exclusivamente a la expresión moderna-burgués, a luego entenderse “como la suma de opiniones individuales, que los sondeos pretenden medir”, o “como el espacio sobre el que el poder o los medios pueden producir transformaciones a mediano plazo”, en un sentido mucho más contemporáneo que busca entender los procesos políticos a gran escala relacionados con la postura de públicos frente a determinados asuntos del interés común (Habermas, 1992.; Ventura, 2004: 74).

Por supuesto, desde un enfoque crítico el valor de la opinión pública radica en el encuentro e intercambio de ideas distintas bajo un mismo modelo de interacción, y no en el predominio de una única expresión frente a al resto. La gran virtud de la opinión pública es ser producto del contacto entre pensamientos diversos que logran articularse entre sí para luego ser considerados por aquellas instituciones encargadas de tomar decisiones.

Hasta este punto podemos resumir que la opinión pública tiene un sentido crítico frente al poder estatal que gradualmente se ha ido diluyendo con los fenómenos de masificación de los procesos políticos del Siglo XX. Regresemos momentáneamente al planteamiento del “nuevo espacio público” para describir las características de la opinión pública contemporánea, Ferry (2008) comprende que este nuevo espacio público es dominado por un sentido mediático, es lejano del carácter crítico y tiende a no favorecer la formación de pensamientos complejos, donde “público” es sinónimo de una audiencia virtualmente conformada por toda la humanidad. Las líneas anteriores explican la influencia de los medios en la formación y expresión de la opinión pública; además, permiten deducir que la opinión pública contemporánea está caracterizada por tener origen en un proceso de mediación entre ciudadanos y organizaciones políticas, de manera similar a cómo lo ilustra Brian McNair (2004: 6) en su modelo de comunicación política.

1.3.3. La legitimidad como asunto de Comunicación Política

En términos amplios la legitimidad les permite a los gobiernos ejercer el poder sin hacer uso de la fuerza; naturalmente este no es un proceso tan simple como parece, abordar el asunto de la legitimidad implica referirnos a origen del poder, la representatividad y los fundamentos de la obligación política (Ventura, 2004: 46). Este trabajo sostiene que el principal vínculo entre la comunicación política y las democracias contemporáneas es la legitimidad; con esto quiero decir que la comunicación política es relevante en un sistema democrático debido a ésta se origina en procesos de interacción que tienen lugar en el espacio público. Es sólo a través de la comunicación que una democracia puede llegar al grueso de la población y construir unidad alrededor de su labor de gobierno.

En esta misma línea, Canel (1999) afirma que la comunicación política tiene un papel esencial para que las medidas adoptadas por un gobierno sean reconocidas como vinculantes por la población. En un sentido más específico Karen Sanders y Ma. José Canel (2003: 4) se refieren a la comunicación política gubernamental "como el rol, la práctica, los propósitos y los logros que se llevan a cabo bajo el nombre de una institución pública, cuyo fin principal es ejecutivo y en servicio de una racionalidad política". Así pues, esta relación debe entenderse en dos niveles: desde el "origen" y el "ejercicio" del poder; es decir, desde el rol de los ciudadanos y el de los funcionarios públicos en una relación dialógica (Canel, 1999). De esta forma, en un primer momento los procesos que legitiman a la autoridad necesitan de la comunicación; luego, para que las medidas adoptadas sean reconocidas como legítimas deben hacerse públicas y, aún más importante, su comunicación debe gestionarse adecuadamente para que sean entendidas y asumidas.

Desde el significado sustancial de democracia, la legitimidad no puede reducirse al cumplimiento de ciertas disposiciones legales para acceder y ejercer el poder. El sentido sustancial contempla, además de los ya conocidos criterios normativos, a la democracia como un gobierno encaminado al bien común; la búsqueda de la igualdad jurídica, política, social y económica entre los miembros de una sociedad; la posibilidad los ciudadanos de expresarse y elegir libremente entre alternativas reales; y la visibilidad o publicidad del ejercicio del poder. Para un gobierno democrático la legitimidad es un ejercicio constante y proviene del consenso, es decir de "la existencia de un acuerdo entre los miembros de una unidad social acerca de

principios, valores, normas, también respecto de la deseabilidad de ciertos objetivos de la comunidad y de los medios aptos para lograrlos” (Bobbio, 1998: 315).

Al respecto Norberto Bobbio argumenta que "en un régimen que reposa en el consenso no impuesto desde arriba, alguna forma de disenso es inevitable, y que solamente ahí donde el disenso es libre de manifestarse, el consenso es real y que, solamente allí donde el consenso es real, el sistema puede llamarse justamente democrático" (1984: 72). Es gracias al consenso no impuesto acerca del origen y actuar de las instituciones que un sistema democrático puede considerarse legítimo, y en consecuencia funcionar y cumplir con sus objetivos; en un escenario ideal, un gobierno que genera consenso tiene grandes posibilidades de desempeñar un trabajo exitoso y ser reconocido como tal por la opinión pública.

Ha quedado establecido que la legitimidad del acceso y ejercicio del poder en las democracias contemporáneas proviene del consenso no obligado entre gobernados y gobernantes. Considerando las condiciones de la vida política contemporánea, esta relación sólo puede establecerse a través de la comunicación política, el espacio donde los actores legitimados para expresarse sobre política —políticos, periodistas y opinión pública— intercambian discursos (Wolton, 1989) Es así que la comunicación es un proceso inseparable de la política y las democracias contemporáneas porque evita la reclusión del debate público en sí mismo a través de la confrontación de los discursos y así procurar la formación del consenso.

En este punto vale asentar algunos elementos importantes que resumen las características de la relación entre democracia y comunicación política:

Primero, para este trabajo la legitimidad en democracia está basada en el consenso y se genera específicamente en el espacio público, el lugar donde sucede la vida pública y se discuten los intereses comunes de los ciudadanos. De entre las variables históricas, las democracias contemporáneas suceden en el denominado *nuevo espacio público*, un “marco mediático gracias al cual el dispositivo institucional y tecnológico propio de las sociedades postindustriales es capaz de presentar a un público los múltiples aspectos de la vida social” (Ferry, 2008: 19).

Segundo, este trabajo sintetiza los intereses de la población entera en la opinión pública, la entiende como la mediación entre los discursos del Estado y la sociedad civil (Rabotnikof, 2005), para ser concreto al momento de especificar frente a “quién” se legitima el ejercicio del poder. De ahí que sea posible afirmar que un gobierno democrático se preocupa por sumar la legitimidad y el consenso de la opinión pública, y no frente a la generalidad que representa a “toda la población”.

Tercero, el carácter mediático y “espectacular” del *nuevo espacio público* tiene repercusiones en la opinión pública. El *nuevo espacio público* se considera más cercano a la “opinión” que a la “crítica” ya que no comparte el principio argumentativo y racional de los enfoques tradicionales, ya que difícilmente favorece la formación de ideas complejas (Habermas, 1992.; Ferry, 2008). Ante estas condiciones, el sentido crítico de la opinión pública hacia el poder estatal se ha ido diluyendo con los fenómenos de masificación de los procesos políticos del Siglo XX.

Hasta aquí comunicación política y espacio público coinciden en hallar en la vida política contemporánea un escenario altamente mediatizado. Luego de la segunda mitad del Siglo XX los medios de comunicación abrieron paso a unas nuevas formas de hacer política, donde los medios influyen en los procesos de toma decisiones; legitiman el régimen político al fomentar la creencia en que el poder proviene de aspectos fundamentales que perduran más allá de los enfrentamientos políticos temporales; y, establecen agenda al auto designarse como representantes de la ciudadanía (Ortega, 2010).

Resumen

En este primer capítulo expuse los elementos teóricos que para este trabajo describen el rol de la comunicación política en las democracias actuales, partiendo de la idea de que la legitimidad de los gobiernos democráticos contemporáneos tiene origen en asuntos comunicacionales del ejercicio del poder político. Así pues me di a la tarea de definir comunicación política y democracia, para abordar la primera retomé la definición de Dominique Wolton (1989), y la de Brian McNair (2011); acerca de la democracia, me decidí describirla desde un enfoque liberal y luego recuperar elementos de la teórica clásica para acercarme en lo posible a una definición sustancial del término. En este apartado establecí también uno de los puntos de partida de esta investigación: las promesas incumplidas por el ideal democrático (Bobbio, 1984) que definen la crisis de la democracia contemporánea como una crisis de “representación”, en este punto agrego que esta crisis de representatividad se conceptualiza en concreto como una crisis de legitimidad.

Luego este capítulo buscó hacer explícita la relación entre la comunicación política y la democracia contemporánea, y cómo la primera juega un papel importante en construcción de la legitimidad de los regímenes democráticos y el ejercicio del poder. En esta sección también expuse rápidamente el desarrollo histórico de los conceptos de espacio público y opinión pública para describir la importancia de la perspectiva racional del ejercicio legítimo del poder.

Todo lo anterior me llevó enlistar algunas ideas que resumen para este trabajo la relación entre democracia y comunicación política:

Primero la legitimidad en democracia está basada en el consenso y se genera específicamente en el espacio público, el lugar donde sucede la vida pública y se discuten los intereses comunes de los ciudadanos. De entre las variables históricas, las democracias contemporáneas suceden en *nuevo espacio público*. Segundo, los intereses de la población se sintetizan en la opinión pública. Tercero, el carácter mediático y “espectacular” del *nuevo espacio público* tiene repercusiones en la opinión pública, debido a que éste se considera más cercano a la “opinión” que a la “crítica” ya que no comparte el principio argumentativo y racional de los enfoques tradicionales, por lo que difícilmente favorece la formación de ideas complejas (Habermas, 1992.; Ferry, 2008). Cuarto, la comunicación política y espacio público coinciden en hallar en la vida política contemporánea un escenario altamente mediatizado.

Capítulo II. Conceptos y aspectos contextuales sobre el *Pacto por México*

Este capítulo sirve como preámbulo a la descripción del *Pacto por México* que realizaré en el siguiente capítulo. Tiene como objetivo proporcionar algunas consideraciones conceptuales y contextuales para entender qué es el *Pacto por México*, cuáles son sus antecedentes y ofrecer algunas consideraciones para situarlo en un contexto concreto. Estos apuntes describen: a) el estado general de la democracia mexicana, haciendo énfasis en su proceso de transición, el debilitamiento gradual del poder presidencial y los “problemas de gobernabilidad” de esta nueva etapa; b) qué es un proceso de Diálogo Nacional y qué circunstancias justifican la organización de un acuerdo político de esta dimensión; y, c) una lista de acuerdos políticos que preceden al *Pacto por México*, esta revisión considera los acuerdos económicos en la década de 1980, es decir el *Pacto de Solidaridad Económica* (PSE) de 1987 y *Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico* (PECE) de 1989; el *Acuerdo Político Nacional* de 1994; y el *Acuerdo Político para el Desarrollo Nacional* de 2001.

Resultaron especialmente valiosos para este capítulo los trabajos publicados por José Woldenberg acerca de la transición democrática mexicana, y por María Amparo Casar sobre el funcionamiento de los gobiernos sin mayoría. Ambas obras sostienen uno pilares de este capítulo: los gobiernos sin mayoría son ya una constante en la democracia mexicana, como consecuencia los partidos políticos se han vistos obligados a negociar entre sí para alcanzar sus objetivos particulares. Por otro lado, utilizo trabajo de Daniel Zovatto y Marcelo Varela-Erasheva sobre los procesos de dialogo nacional en América Latina para conceptualizar

teóricamente al *Pacto por México* y tener un referente claro sobre estos acuerdos políticos de escala nacional.

2.1. La democracia mexicana y su proceso de transición

Naturalmente la democracia mexicana no escapó a la crisis de legitimidad descrita por Norberto Bobbio (1984) a la que hice mención en el capítulo anterior, por lo que resulta imperativo un breve repaso por su proceso de consolidación durante las últimas tres décadas. Sólo de esta forma es posible explicar las condiciones del ambiente político que propiciaron un acuerdo de la magnitud del *Pacto por México*. En los próximos párrafos expondré algunos elementos del proceso de transición y consolidación de la democracia en México que justifican la necesidad de entablar acuerdos entre las distintas fuerzas políticas del país.

Durante estos los últimos 30 años nuestro país ha dado importantes pasos para consolidar su democracia. Gradualmente el sistema político se abrió a la participación de partidos políticos diferentes al Partido Revolucionario Institucional (PRI). Las consecuencias más notables de este proceso fueron la llegada a la presidencia de Vicente Fox en el año 2000 de la mano del Partido Acción Nacional (PAN), el fortalecimiento del sistema de partidos, la distribución del poder entre varias fuerzas políticas y la independencia del Poder Legislativo (Casar, 2014: 10). Aunque todo esto sea claramente insuficiente para satisfacer las exigencias a las que actualmente está sometida la democracia mexicana, es imposible negar que este proceso es parte fundamental de la transformación de la vida política nacional. Tal como lo demuestra la evidencia (Woldenberg, 2012), las reformas políticas han marcado avances hacia un modelo cada vez más democrático en donde la competencia electoral es una constante y ningún partido político puede gobernar sin contemplar a la oposición.

La década de 1970 marcó en México el inicio de una serie de reformas políticas que lograron limitar el alcance del presidencialismo y fortalecer la representación de los partidos de oposición en el poder Legislativo, antes de estas reformas la oposición era una minoría que fácilmente era aplastada por la disciplinada maquinaria del PRI. A este periodo se le conoce como “transición democrática mexicana” (Woldenberg, 2003), se caracteriza por el debilitamiento del partido hegemónico, el fortalecimiento de la oposición y su posterior acomodo en la vida política del país, atendiendo a nuestra verdadera modernidad social y

cultural, y que debe entenderse como un periodo histórico y no como un “esquema preconcebido”. Woldenberg (2003) identifica el inicio de este proceso en 1977 “porque a partir de ahí se configuró la estructura del cambio, es decir, un proceso que se desarrolla en una misma dirección, democratizadora, fortaleciendo partidos y cuyos momentos de expansión cristalizaron en las negociaciones y reformas electorales”.

La transición hacia la democracia en México alcanzó su punto crítico con las discutidas elecciones de 1988, y a partir de 1994 muestra una tendencia irreversible a fortalecer el Poder Legislativo (Woldenberg, 2012). De ahí que para este trabajo el cambio en la relación entre los poderes Legislativo y Ejecutivo es la principal consecuencia de la transición democrática. Por un lado, el acotamiento de los *poderes metaconstitucionales*⁸ del presidente, y por otro, el fortalecimiento del Poder Legislativo con una mayor representación de partidos de oposición, tuvieron como consecuencia que el PRI perdiera las mayorías necesarias en el Congreso para legislar por su cuenta (Lujambio, 2001).

Con el debilitamiento del sistema hegemónico, en 1997 la negociación entre el partido del presidente y los partidos oposición se volvió necesaria y se convirtió en un tema central de la vida política en el país. De esta forma, se pudo observar por primera vez en México un gobierno dividido en 1997, que luego se mantendría en las elecciones de 2000, 2006 y 2012. Se entiende por gobierno dividido, o sin mayoría, aquellos en los que el partido del presidente carece de las mayorías parlamentarias necesarias para que su proyecto gobierno pueda ser implementado (Casar, 2014:47).

Con el objetivo de ilustrar la manera en que estos cambios tuvieron lugar, realizaré un breve recuento de los cambios en la composición del Congreso y su relación con el Poder Ejecutivo,

⁸Cuando Jeffrey Weldon (1997) citado por Lujambio (2001) describe al *poder metaconstitucional* del presidente en el sistema político mexicano se refiere a sus atribuciones que no están contempladas o reguladas por la Constitución, pero que en la práctica son un ejercicio común en la toma de decisiones. El origen del *poder metaconstitucional* estuvo asociado al régimen político post revolucionario y su carácter no democrático —sobre todo porque garantizaba la falta de competencia—; y “se debe a arreglos institucionales y consensos de la élite política, cuya combinación lleva a una delegación de poderes en el partido oficial hacia el líder del propio partido, que usualmente es el presidente” (Weldon, 1997: 138).

De acuerdo al mismo autor (1997), la existencia de este *poder metaconstitucional* requiere de 4 condiciones: a. Un régimen constitucional presidencial; b) un gobierno unificado, es decir mayorías parlamentarias en ambas cámaras pertenecientes al partido del presidente; c) disciplina parlamentaria en el partido mayoritario; y d) que el presidente sea a su vez el líder del partido.

para así explicar porque considero esenciales ambos factores para el planteamiento y desarrollo de acuerdos como el *Pacto por México*:

Entre 1946 y 1979 la presencia de partidos políticos de oposición fue extremadamente reducida en el Poder Legislativo. A partir de la Reforma Político Electoral de 1977, el número de Diputados y Senadores de oposición creció gradualmente, hasta que en 1997 el partido del presidente se quedó sin mayoría en el Congreso. El incremento de dicha representación se encuentra estrechamente relacionada con las Reformas Político-Electorales de 1978, 1986-87, 1989-90, 1993-94 y 1996, cada una de estas aumentaron gradualmente la presencia de partidos de oposición en ambas cámaras legislativas (Casar, 2014; Lujambio. 2001).

Sólo hasta 1988, partidos políticos diferentes al PRI estuvieron representados en la Cámara de Senadores. Esto convirtió a Carlos Salinas de Gortari en el primer presidente mexicano que no gozó de unanimidad dentro de la cámara alta. Si bien la oposición únicamente ocupó un 6.3% de los escaños, es decir 4 de 64 representaciones, este hecho inició el gradual aumento del número de senadores de partidos diferentes al PRI. En ese mismo año, el PRI también perdió la mayoría calificada en la Cámara de Diputados. En 1982 el 74.7% de los diputados pertenecían al partido del Presidente, para 1988 esta misma cifra había descendido hasta colocarse en el 52%.

Para las elecciones intermedias de 1997, la reforma electoral de 1996 había logrado que el gobierno de Ernesto Zedillo perdiera la mayoría simple en la Cámara de Diputados al obtener 239 de las 251 curules necesarias para aprobar cualquier tipo de iniciativa. A pesar de esto, el PRI era la minoría más grande en la Cámara de Diputados y gozaba de la mayoría absoluta en la Cámara de Senadores, en consecuencia, el partido mantuvo poder de veto para descartar todo intento de reformar la constitución. Vale la pena recordar que los gobiernos sin mayoría son acontecimientos recurrentes en las democracias actuales (Casar, 2014). Ningún país que procure la competencia electoral logra formar bloques uniformes que respalden por completo al Ejecutivo. Una excepción a esta regla es, por ejemplo, el caso español donde las disposiciones legales exigen que las minorías parlamentarias acuerden entre sí el nombramiento del titular del Ejecutivo.

En año 2000, se manifestó de forma sólida la imposibilidad de que un Presidente pudiera gobernar sólo con el apoyo de su partido en las cámaras. A pesar de la alternancia en la presidencia producto de la victoria de Vicente Fox, sólo el 41.2% de los 500 diputados y 35.9% de 128 Senadores pertenecían al PAN. Una situación muy similar, en cuanto al número de representantes, sucedería también en 2006 con Felipe Calderón (con un 40.6% de apoyo en el Senado y un 41.6% de diputados de su partido) y en 2012 con Enrique Peña (con un 40.6% de apoyo en el Senado y un 41.1% de diputados de su partido).

En la siguiente gráfica se muestra el porcentaje de representación del partido del presidente en la Cámara de Diputados y Senadores, y Reformas electorales entre 1976 y 2012, ilustra cómo este ha disminuido de manera gradual en los últimos 36 años, y se ha mantenido estable desde el año 2000:

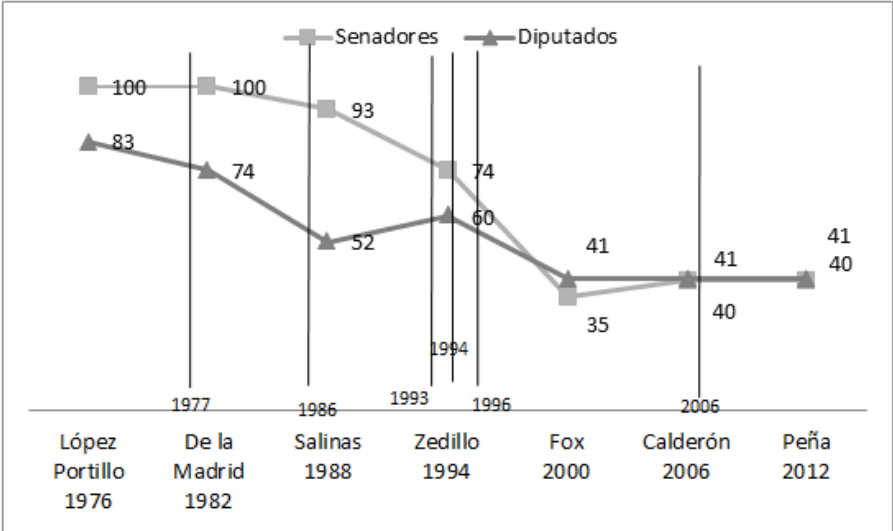


Ilustración 2.1. Porcentaje de representantes del partido del presidente en ambas cámaras y Reformas Político-Electorales de 1976 a 2012. Las cifras se refieren a porcentajes. Fuente: elaboración propia con datos de María Amparo Casar (2014).

La figura 2.2. Muestra el porcentaje de votación obtenida por cada presidente, y la presencia de su partido en ambas cámaras. Las cifras expresan el número y porcentaje de Senadores y Diputados correspondientes al periodo entre 1976 y 2012:

	López Portillo 1976	De la Madrid 1982	Salinas 1988	Zedillo 1994	Fox 2000	Calderón 2006	Peña 2012
Presidente	100%	74.3%	51%	50.2%	43.5%	35.9%	38.25%
Senadores	64 (100%)	64 (100%)	60 (93.7%)	95 (74.2%)	46 (35.9%)	52 (40.6%)	52 (40.6%)
Diputados	194 (83.9)	299 (74.7%)	260 (52%)	300 (60%)	206 (41.2%)	206 (41.2%)	207 (41.4%)

Ilustración 2.2. Mapa de distribución política 1976-2012. Fuente: (Casar, 2014: 23)

Resumiendo, la transición democrática mexicana corresponde a un periodo histórico caracterizado por el debilitamiento del partido hegemónico, el fortalecimiento de la oposición y su posterior acomodo en la vida política del país. Para este trabajo, el cambio más importante a nivel institucional que trajo consigo esta transición fue una nueva dinámica en la relación entre el Legislativo y el Ejecutivo, mismas que al poco tiempo darían paso a formación de gobiernos “divididos” o “sin mayorías”. Éste nuevo escenario determinó las condiciones que de ahí en adelante enfrentaría un presidente para implementar su proyecto gobierno.

2.1.1 Gobiernos divididos y gobernabilidad

El hecho de que el sistema de partidos este dominado en su generalidad por tres grandes actores y se considere como "eventualmente poco proclive a la cooperación parlamentaria" debido a la competitividad electoral, la confusión conceptual, la incertidumbre política y la ambición presidencial (Lujambio, 2002), la representación del partido del presidente en las cámaras parece haberse estancado en un aproximado del 40% durante los últimos tres sexenios sin importar si el Ejecutivo proviene del PRI o del PAN. Es así que el partido del presidente requiere aliarse con al menos un partido de oposición para lograr mayorías parlamentarias y superar, en caso de que se presente, algún obstáculo para implementar su proyecto gobierno. Si tomamos en cuenta que como regla general la democracia necesita formar mayorías para poder "funcionar", y que en la práctica este "funcionamiento" se traduce en la capacidad de formar gobierno y mantenerlo, es posible acercarnos a al problema de la gobernabilidad en democracia.

Según Lujambio (2002: 260), “resulta en extremo difícil evaluar los marcos institucionales del régimen presidencial mexicano bajo un ‘gobierno dividido’ dado que el fenómeno es totalmente reciente. [...] De modo que extraer de ahí conclusiones definitivas resultaría del todo prematuro”. Sin embargo, retoma como punto de partida el marco analítico propuesto por Juan J. Linz (1994) que plantea la inviabilidad de los gobiernos divididos —dado que la oposición no encuentra incentivos necesarios para cooperar con el partido en el gobierno— debido a que pueden derivar en la parálisis institucional. La hipótesis de J. Linz está basada en dos motivos:

En primer lugar, si ellos cooperan y el resultado de dicha cooperación es exitoso [...] los beneficios político-electorales del éxito tienden a ser capitalizados por el presidente y su partido. En segundo lugar, y en el caso de que la cooperación fracase, todos los miembros de la coalición comparten los costos políticos con el presidente y su partido, y solamente aquellos partidos de oposición que no participaron en dicha coalición son favorecidos electoralmente por el fracaso de la coalición gobernante. Por lo tanto, si de una coalición exitosa no procede ninguna ganancia en términos electorales y un fracaso sólo produce costos, lo racional es oponerse al presidente en lugar de cooperar con él. (Lujambio, 2002: 261)

El análisis de Lujambio (2002: 262) se contrapone a la “lógica de todo o nada” de Linz (1994), y afirma que “un sistema de partidos con fragmentación moderada alimenta los incentivos a la no cooperación, pero a la vez, y paradójicamente, constituye un basamento importante para el surgimiento de conductas políticas responsables.” El mismo autor agrega que otras variables que afectan a la cooperación son el calendario electoral, es decir, qué tan próximo se encuentran las próximas elecciones, y la disciplina partidaria, o sea la unanimidad con la que votan los representantes de un partido político.

Los trabajos de Lujambio (2002) y Casar (2008) descartan en gran medida la hipótesis de J. Linz sobre que los gobiernos divididos causan ingobernabilidad y desincentivan las labores legislativas; se mostró que éstos provocaron un cambio en la forma de hacer política pero no han producido la tan temida ingobernabilidad (Casar, 2008: 223). Esto se puede comprobar de manera sencilla al recurrir a los registros históricos de votaciones y analizar las diferentes coaliciones que han permitido en mayor o menor medida el trabajo de los congresos. A pesar de esto, ambos coinciden en reconocer que existe todavía una dimensión cualitativa difícil de medir al momento de analizar el trabajo legislativo.

Un aspecto particular de esta dificultad se ve reflejada en la opinión generalizada del ciudadano común sobre la labor legislativa, de tal forma que "en México prevalece la imagen de que el Congreso no cumple con la función de legislar, los partidos políticos son incapaces de llegar a acuerdos y de que el Congreso se ha constituido en un dique permanente a las iniciativas del Poder Ejecutivo" (Casar, 2008: 223). A pesar de esta idea generalizada, los datos no corroboran esta afirmación: entre 1982 y 2006, el número de iniciativas no sólo no había disminuido sino que ha crecido de manera exponencial (Casar, 2008).

Lo que un sistema presidencial puede hacer para superar los retos de un gobierno dividido es alentar la formación de mayorías en las urnas y crear mecanismos para unir lo que las urnas separan. En este mismo sentido es posible afirmar que existen dos tipos de mayorías: las que se forman luego de un proceso electoral y son producto del voto de los ciudadanos, llamadas mayorías electorales; y las que se forman en el congreso al momento de tomar decisiones, denominadas mayorías parlamentarias. Casar (2014) menciona algunas fórmulas para alentar ambos tipos de las mayorías⁹:

- a) Algunos factores a considerar para evitar la fragmentación del congreso por la vía electoral y facilitar la relación con el ejecutivo son: los sistemas de representación, es decir privilegiar la representación proporcional o la representación por mayoría relativa; la programación de elecciones concurrentes; elevar o disminuir los requisitos para la competencia electoral y los umbrales de representación; las coaliciones electorales; y la doble vuelta electoral (Casar, 2014).
- b) Sobre la colaboración entre poderes una vez conformadas las cámaras de representantes podemos mencionar: las áreas donde se exige la colaboración entre poderes; la ratificación del gabinete; la creación de la figura de Jefe de Gabinete; la reelección del Presidente y de los legisladores; los tiempos de negociación marcados por calendarios electorales; y el planteamiento del presidente de las iniciativas preferentes o de voto obligatorio (Casar, 2014).

⁹ Se enuncian aquí a manera de un acercamiento a las dinámicas propias del funcionamiento de los gobiernos divididos. Existe amplia bibliografía particular para todas estas herramientas, María Amparo Casar ofrece un valioso resumen de cada una en su texto *Para Entender. La Reforma de las Instituciones Políticas del Estado Mexicano* (2014).

Cada una de estas fórmulas tiene ventajas y desventajas, por lo que ninguna de ellas garantiza la solución completa a todos los problemas a los que se enfrenta un régimen presidencial en temas de gobernabilidad. Todas éstas son materia de discusión y análisis para el análisis político, por lo que ninguna se encuentra exenta de polémica.

La única forma que garantiza que en el Congreso exista una mayoría es una "cláusula de gobernabilidad", una disposición que establece que le sean asignados a la primera minoría los asientos faltantes para alcanzar el 50% +1 de las representaciones en el o los órganos legislativos. Regularmente esta medida es descartada porque distorsiona el principio básico de la proporcionalidad entre votos y escaños, y viola la voluntad de los electores. A manera de referencia histórica, vale la pena recordar que en México la Reforma Política de 1986-87 contempla la incorporación de una cláusula de gobernabilidad que fue eliminada luego de poco tiempo gracias a la Reforma Política de 1989-90 (Casar, 2014).

2.2. Diálogos Nacionales

Los procesos de dialogo nacional son instrumentos participativos fundamentales para la práctica de los más básicos principios de la democracia y tienen un papel fundamental en su fortalecimiento y desarrollo. El diálogo es una práctica fundamental de toda sociedad democrática, como proceso es el "principal instrumento que permite reunir a los diversos actores nacionales para discutir las oportunidades y desafíos que enfrenta la democracia, así como para concebir y diseñar estrategias dirigidas a su fortalecimiento y consolidación" (Zovatto y Varela-Erasheva, 2005: 21).

Este trabajo considera el *Pacto por México* como un acuerdo con pretensiones de un proceso de Diálogo Nacional; pese a que éste no cumple con todas de las características descritas más adelante en este capítulo, su alcance e intención de establecer una narrativa fundacional y/o reformista con alcances nacionales (Ávila, 2015.), lo sitúa como un ejemplo cercano. La pertinencia de entender al *Pacto por México* como un proceso de diálogo nacional radica en la posibilidad de contrastarlo con acontecimientos análogos para evaluar sus diferencias y similitudes. Si bien se trata de un caso extraordinario, y es necesario no forzar este tipo de comparaciones, las similitudes con un proceso de Diálogo Nacional, en específico como un Diálogo Político, resulta sumamente útil para entender qué es el *Pacto por México*.

2.2.1. Definición de Diálogo Nacional

Para Daniel Zovatto y Marcelo Varela-Erasheva (2005: 20) una definición general de diálogo implica un ejercicio de “propósitos y aspiraciones, en una atmósfera de respeto capaz de crear un espacio idóneo que permita llevar a cabo un autoexamen que abra las vías al entendimiento mutuo y al compromiso compartido para la acción”; con este primer argumento ambos autores distinguen el diálogo de los términos “discusión”, “debate” y “negociación”, en tanto que precisan que dialogar no es un asunto de suma cero entre las partes¹⁰.

De manera particular, la definición de “diálogo nacional” posee al menos dos interpretaciones: una establece que ‘diálogo nacional’ está estrechamente relacionado con procesos de planificación nacional; la segunda, los entiende como procesos *ad hoc* de cara a situaciones excepcionales que no han podido ser resueltas por los canales institucionales formales (Zovatto y Varela-Erasheva, 2005).

Daniel Zovatto y Marcelo Varela-Erasheva describen en *Diálogos Nacionales: Lecciones Aprendidas en Diversas experiencias en América Latina* (2005: 20) diferentes maneras de entender los procesos de diálogo nacional:

- Mecanismo de consulta y catarsis.
- Método para la formulación de propuestas.
- Forma de concertación para la acción.
- Método para obtener apoyo a propuestas de gobierno.
- Mecanismo para lograr acuerdos sectoriales (laboral, educativo, salud, etc.).
- Forma de incidir en las grandes decisiones a escala nacional.
- Mecanismo para superar situaciones de bloque político.
- Mecanismo para alcanzar la paz en situaciones de conflictos armados.

Los diálogos nacionales son novedosos en América Latina, a pesar de que a partir de los años noventa un número importante de países en la región los han llevado a cabo; éstos involucran la participación de representantes del gobierno, partidos políticos, sector privado,

¹⁰Según la Teoría de Juegos (Pérez, 2006: 104), un juego de suma cero es aquel en el que los participantes tienen intereses diametralmente opuestos, y por lo tanto, los beneficios obtenidos por el ganador son iguales a las pérdidas del participante derrotado. Para Zovatto y Varela-Erasheva (2005), el diálogo ofrece la oportunidad de que todas las partes obtengan alguna clase de beneficio.

sindicados y la sociedad civil, con motivaciones y formas específicas. Por ejemplo: en países como El Salvador, Costa Rica, República Dominicana, Perú y Paraguay, estos acuerdos se encuentran ligados con la definición de estrategias de desarrollo económico y social a largo plazo; y, en Colombia y El Salvador han tenido un papel fundamental en procesos de pacificación (Zovatto y Varela-Erasheva, 2005).

En este mismo sentido, son atributos de un proceso de Diálogo nacional:

- Contribuye a consolidar la democracia.
- Integra a los distintos actores nacionales en torno a objetivos comunes.
- Facilita la evaluación del ritmo del desarrollo democrático.
- Posibilita identificar áreas prioritarias para la mediación y la articulación de programas adecuados de cooperación.
- Permite evaluar el impacto de la cooperación externa.
- Contribuye a guiar el debate sobre la democratización.
- Permite identificar eventuales deficiencias en el sistema político.
- Hace posible forjar un consenso nacional sobre las prioridades del desarrollo.
- Contribuye a lograr un acuerdo acerca de las acciones que se deben emprender.

Zovatto y Varela-Erasheva (2005: 22) localizan los orígenes de estos procesos en crisis de legitimidad de las instituciones democráticas, problemas de representación, crisis de gobernabilidad y conflictos ante el bloqueo de una sociedad. Mientras que las causas para iniciar un proceso de diálogo pueden ser: diseñar una visión compartida del país de largo plazo, que sirva de marco de referencia para la estrategia de desarrollo, generar consensos amplios en torno a políticas públicas sectoriales, suscitar confianza en sociedades profundamente divididas y/o polarizadas, institucionalizar la participación de la sociedad civil o consolidar la paz en situaciones de postconflicto.

Desde la Comunicación Política, en un escenario ideal estos procesos impulsan la integración al debate público de los discursos contradictorios presentes en una sociedad, y fortalecen a la democracia debido a que reconocen los intereses de distintos actores políticos bajo un mismo conjunto de reglas; fortalecen la representatividad y el consenso en la toma de decisiones, y por lo tanto, promueve la legitimidad de éstas; asimilan e integran a la opinión pública y a los

medios de comunicación en toma de decisiones debido a que reconocen en ellos su principal fuente de legitimidad. Por supuesto esta idea debe matizarse, por lo que no está por demás recalcar que esto es válido siempre y cuando los procesos de diálogo no sean utilizados sólo para garantizar el ejercicio “cómodo” del poder y/o para procurar intereses particulares; es imposible negar que inclusive en el mejor de los escenarios existe la posibilidad de que un acuerdo no satisfaga todas las expectativas y el resultado final pondere los intereses de algunos actores sobre el resto de las agendas.

2.2.2. Breve Tipología de los Procesos de Diálogo Nacional

Zovatto y Varela-Erasheva (2005), admiten cuatro tipos de diálogos nacionales de acuerdo a las experiencias en América Latina: el Diálogo Político, el Diálogo social, el método de "construcción de escenarios cívicos" y los Marcos Integrales para el desarrollo.



Ilustración 2.3. Tipología de los Procesos de Diálogo Nacional. Elaboración propia con información de Zovatto y Varela-Erasheva (2005).

La primera tipología de diálogo es el dirigido a lograr pactos o acuerdos políticos. Dentro de esta clasificación es posible diferenciar los acuerdos de Estado y los acuerdos de gobierno: los diálogos para lograr acuerdos de Estado recogen problemas que afectan al país en su conjunto frente a realidades externas o ante propuestas con pretensiones de cambiar las bases estructurales del sistema político o económico-social; evidentemente, estos acuerdos

por definición deben privilegiarse frente a diferencias ideológico-partidistas o intereses particulares. Mientras que los destinados a establecer acuerdos de gobierno, están basados en la legitimidad electoral y son diferentes en contenido, temporalidad y carga político-ideológica. Este tipo de acuerdo político permite a los partidos perdedores participar en la toma de decisiones e introducirse al juego democrático. Al mismo tiempo, estos acuerdos pueden significar la solución a los problemas de gobernabilidad que tienden a sufrir los gobiernos divididos.

Es necesario recalcar que si el objetivo del diálogo político es garantizar el ejercicio “cómodo” de la administración del Poder Ejecutivo y salvaguardar los intereses de las partes firmantes, ambos casos “deben ser vistos como desviaciones patológicas de lo que se debe entender por un auténtico proceso de diálogo” de acuerdo a Zovatto y Varela-Erasheva (2005: 22).

Diálogo Social es un proceso diseñado para formular e implementar políticas sociales de gobierno, es el resultado de un consenso amplio como resultado de métodos participativos. El objetivo más importante de éstos es promover un intercambio amplio e informado entre el gobierno, los partidos políticos, la sociedad civil y el sector privado sobre política social y género, con el fin de facilitar la creación de consensos y avanzar en el diseño y ejecución de reformas sociales (Zovatto y Varela-Erasheva, 2005: 24).

La importancia del diálogo social radica en la convicción de que el éxito de las reformas sociales depende de factores como el tiempo, una amplia base de apoyo político y ciudadano, la capacidad para superar las dificultades de los actores para dialogar y lograr acuerdos, además del reconocimiento tácito de la importancia de mantener el acuerdo lejos de intereses políticos particulares.

En este punto, vale la pena hacer un paréntesis. Fernández, P., Flaño, N., Piazze, A. (2002) mencionan algunas lecciones aprendidas de los diálogos sociales en Latinoamérica, si bien estas observaciones se desprenden específicamente de esta tipología, la mayoría de los puntos pueden hacerse extensivos a otras. Estas lecciones se resumen en:

- La institucionalización de doble vía. Por un lado estos procesos son respaldados por organismos internacionales, por ejemplo el Banco Mundial; y por otro, se adoptan leyes y normas que faciliten el diálogo y la participación local.

- El fortalecimiento de actores nacionales. La participación del gobierno, la sociedad civil, partidos políticos y otros actores, fortalecen su carácter representativo y optimizan su capacidad para presentar propuestas. Además, fortalecen la confianza de todos los actores en la sociedad, así como potenciar el deseo y voluntad de la gente de participar.
- Relación con el Congreso. Los procesos de diálogo nacional no sustituyen el papel del Poder Legislativo, es de suma importancia que la relación entre ambos sea funcional y complementaria.
- El papel de los medios de comunicación. Es aconsejable simbolizar a los medios de comunicación para facilitar el desarrollo de una cultura de diálogo, y posibilitar el acceso de las distintas partes a los medios de comunicación.
- La importancia del seguimiento. Con el fin de garantizar el éxito de los acuerdos alcanzados, es importante procurar el seguimiento de las acciones implementadas. En algunos casos, los encargados de darle seguimiento al proceso son organismos internacionales.
- La necesidad de alianzas. Es recomendable tejer alianzas con otras entidades internacionales para fomentar cooperación y hacer más eficaces los procesos de diálogo.

Un tercer tipo de diálogo es el la "construcción de escenarios cívicos" y es promovido por los Programas de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) desde inicios del año 2000, "cuyo objetivo es generar liderazgo para cambiar el curso de la historia de un país. La metodología se basa en la conformación de un grupo de líderes influyentes que trabajan juntos para analizar posibles escenarios, elegir el más conveniente y proponer las medidas necesarias para alcanzar la visión planteada. La metodología parte del supuesto de que fuerzas sociales divisorias internas así como fuerzas de la economía global fragmentan y restan poder a las democracias latinoamericanas.

Un cuarto tipo de diálogo es el promovido por el Banco Mundial bajo el esquema del "Marco Integral del Desarrollo" (MID). Se basa en cuatro principios fundamentales: 1. busca generar una visión y estrategia holística a largo plazo, 2. debe ser producto de un proceso nacional participativo e inclusivo, de amplia base ciudadana, 3. requiere una colaboración entre gobierno, sector privado, sociedad civil, y agencias de cooperación, y 4. procura alcanzar una mayor precisión y concentración en los resultados de desarrollo. A resumidas cuentas, esta

metodología parte de un diagnóstico para posterior elaboración de una visión de país de largo plazo (20 a 25 años a futuro) que no se vea alterado por los cambios de un gobierno a otro.

De estas cuatro tipologías de diálogo nacional, las dos primeras empatan con el tema de este trabajo. El *Pacto por México* posee características tanto del Diálogo Político como del Dialogo Social debido al contenido temático de su agenda, que al mismo tiempo sintetiza los problemas políticos y sociales que afectan a México en su conjunto, y expresa sus intenciones de modificar una gran cantidad de pilares de la vida nacional. Además, también intenta promover un intercambio amplio entre el gobierno, los partidos políticos y la sociedad civil para facilitar la creación de consensos y ejecución de reformas.

Evidentemente, el *Pacto por México* no puede definirse estrictamente como un diálogo político o un diálogo social. Como veremos en los siguientes capítulos, este acuerdo parece obedecer más a la necesidad de facilitar el ejercicio “cómodo” de la administración de Peña Nieto por medio de la negociación entre un reducido grupo de actores, que una honesta preocupación por la cooperación entre partidos políticos y el desarrollo de políticas sociales. Es por esto que sólo retomaré la definición de los proceso de diálogo como punto de partida para definir qué es el *Pacto por México*, más no me ceñiré estrictamente a esta noción.

2.3. Acuerdos en México

En México no han existido negociaciones con el alcance estricto de un diálogo nacional, sin embargo sí han existido varios acuerdos a gran escala enfocados a resolver problemas específicos de tipo económico o político. Pese a las diferencias, estos acuerdos marcan los antecedentes del *Pacto por México* porque su contenido temático, motivaciones y actores son similares. Sin lugar a dudas, ninguno de estos ejemplos tuvo el alcance y consecuencias del Pacto por México, pero significan un punto de partida fundamental para el análisis.

La siguiente revisión considera los acuerdos económicos en la década de 1980, es decir el *Pacto de Solidaridad Económica* (PSE) de 1987 y *Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico* (PECE) de 1989; el *Acuerdo Político Nacional* de 1994; y el *Acuerdo Político para el Desarrollo Nacional* de 2001, por ser los ejemplos más relevantes y cercanos a esta investigación. A pesar de esto, no quiero dejar de mencionar —aunque sea de manera sucinta— la existencia de otros ejemplos menos trascendentes, pero que no pueden ser

comparables debido a su temática, contenido u organización, como el *Acuerdo Nacional para la Unidad, el Estado de Derecho, el Desarrollo, la Inversión y el Empleo*, promovido por Carlos Slim suscrito el 29 de septiembre de 2005, también conocido como *Acuerdo de Chapultepec*; y, el *Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad* el 21 de agosto de 2008, luego del secuestro del hijo de Alejandro Martí.

Desde esta breve revisión podemos observar que en México este tipo de acuerdos suelen tener más un contenido económico y político que social; surgen de iniciativas ejecutivas que lo mantienen en un papel central en la negociación; e incluyen a los ciudadanos indirectamente a través del Congreso de la Unión, ONG'S, organizaciones gremiales y los partidos políticos. Temporalmente hablando, estos acuerdos surgen en momentos de crisis políticas y/o económicas que interfieren con el desempeño de la administración federal.

2.3.1. Acuerdos económicos de 1980: Pacto de Solidaridad Económica (PSE) 1987 y Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE) 1989

La década de 1980 estuvo marcada por el cambio en el régimen económico en México, un bajo crecimiento y una muy lenta recuperación de la economía. Algunos factores que complicaron el crecimiento de la económica nacional en la segunda mitad de esta década fueron: la inflación, el derrumbe de PIB, el incremento de la deuda, la caída de los ingresos provenientes de la venta del petróleo y una relación conflictiva con el sector empresarial (Ortega, 2006). Desde la economía, se puede considerar que estos acuerdos fueron exitosos en tanto que lograron reducir la inflación de niveles cercanos a 150% a mediados de la década de los en 1985 a un 7% en 1994 (Guzmán, diciembre 12, 2012).

Frente a estos retos, los gobiernos federales utilizaron una serie de pactos políticos para asegurar el apoyo del sector empresarial y los trabajadores; y así lograr estabilizar la economía nacional. Estos acuerdos ayudaron a controlar la inflación y reestructurar el sistema económico a través de un conjunto de políticas de ingresos, fiscal y monetaria que apuntaban hacia el libre mercado. Estos acuerdos, con diferentes nombres y versiones fueron una constante en la vida económica de México durante la siguiente década (Ortega, 2006). Miguel

Ángel Rivera (enero, 7, 2009) enumera 12 ejemplos similares en el periodo que va de diciembre de 1987 a febrero de 2001:

- Pacto de Solidaridad Económica en diciembre de 1987.
- Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico en diciembre de 1988.
- Acuerdo Nacional para la Elevación de la Productividad y la Calidad en Mayo de 1992.
- Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo en octubre de 1992.
- Pacto para el Bienestar, la Estabilidad y el Crecimiento en septiembre de 1993.
- Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica enero de 1994.
- Programa de Acción para Reforzar el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica en marzo de 1995.
- Alianza para la Recuperación Económica en octubre de 1995.
- Acuerdo en el Marco de la Alianza para la Recuperación Económica en marzo de 1996.
- Alianza para el Crecimiento en octubre de 1996.
- Acuerdo de Cooperación y Consulta de los Sectores Productivos en febrero de 1998.
- Consejo para el Diálogo con los Sectores Productivos en febrero de 2001.

Debido a la larga lista, únicamente concentro mis esfuerzos en los dos primeros y más relevantes: El primero de estos acuerdos al que me referiré es el *Pacto de Solidaridad Económica* (PSE) firmado el 15 de diciembre de 1987 por el Presidente Miguel de la Madrid, tuvo como meta principal controlar la inflación; y participaron el Gobierno Federal, y los sectores obrero, empresarial y campesino. En su discurso, con motivo de la presentación del acuerdo, el presidente comentó:

Llegamos hoy a un Pacto que implica la adopción de medidas fuertes, de medidas amargas, dolorosas que implican sacrificios y esfuerzos para todos; no estamos ofreciendo una "cura mágica" de nuestros males económicos; estamos pidiendo a la sociedad más esfuerzo y más sacrificio.

El movimiento obrero ha moderado sus demandas de incremento salarial; lo que ahora se pacta en materia de salarios, no es ni mucho menos lo que han demandado los líderes obreros [...]. Los campesinos también hacen un esfuerzo porque aceptan que los precios de garantía simplemente se mantengan a su valor real del año de 1987 [...]. Los empresarios también hacen un esfuerzo y limitan sus intereses; los empresarios aceptan una política de apertura comercial que va a implicar un enorme esfuerzo de productividad y eficiencia para competir en el mercado mundial [...].

El Gobierno acepta también restringir su propia actividad; acepta restringir todavía más el gasto público; acepta seguir racionalizando el tamaño del sector público y continuar la política de

liquidaciones, quiebras o fusiones o ventas de empresas no estratégicas ni prioritarias [...] (De la Madrid, 1987).

De acuerdo al analista Manuel Guzmán (diciembre 12, 2012), el PSE comprendía cuatro principios: La corrección de las finanzas públicas para lograr una mejora en el superávit del sector público; acciones en crediticias para disminuir la demanda agregada; una mayor apertura de la economía para fortalecer la producción nacional de bienes y servicios; por último, y más importante, el compromiso entre el gobierno y los sectores obrero, campesino y empresarial para detener el aumento de precios.

El segundo acuerdo económico de la década de 1980 fue el *Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico* (PECE) encabezado por el Presidente Carlos Salinas de Gortari, firmado el 1 de diciembre de 1988, y posteriormente ratificado en julio y diciembre de 1989 (Guzmán, M. diciembre 12, 2012; Ortega, J. 2006; Revista del Banco del Comercio Exterior, junio 1989). El PECE fue firmado por el Gobierno Federal; el líder de la Confederación de Trabajadores de México (CTM), Fidel Velázquez; el líder del sector campesino, Héctor Olivares, y el presidente del Consejo Coordinador Empresarial, Agustín Legorreta (Ortega, J., 2006; Caño, A., 15 diciembre, 1988).

El PECE fue el sucesor de PSE firmado en 1987, y mantenía los mismos principios, metas y participantes. El PECE refrendó el compromiso de mantener fortalecer la economía nacional y controlar la inflación, con una dirección clara hacia el libre mercado. A diferencia de PSE, este nuevo acuerdo incluyó un aumento salarial del 8% y la autorización para elevar el precio de algunos productos del sector público, excluyendo la gasolina, la electricidad y el gas de consumo doméstico (Caño, A., 15 diciembre, 1988).

2.3.2. Acuerdo Político Nacional (1994-1995)

En diciembre de 1994, prácticamente al momento de asumir el cargo, el Presidente Ernesto Zedillo convocó a los únicos cuatro partidos representados entonces en el Congreso (PRI, PAN, PRD y PT) a firmar el *Acuerdo Político Nacional* para impulsar una Reforma Político-Electoral que respondiera a la demanda de continuar con el proceso transición hacia la democracia (Presidencia de la República, 2000).

Esto sucedía en un año lleno de sobresaltos en la historia nacional en el que el alcance del poder presidencial ya había comenzado a decaer y paulatinamente se había visto obligado a negociar con otras fuerzas políticas. Vale la pena recordar a grandes rasgos los acontecimientos nacionales más importantes de 1994; en enero, el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas, además de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos y Canadá; en marzo, el asesinato del candidato presidencial Luis Donaldo Colosio; en agosto, las elecciones presidenciales en las que resultó electo presidente Ernesto Zedillo; y en diciembre, el inicio de una de las peores crisis económicas para el país.

Luego de un proceso de negociación encabezado por el Presidente Zedillo, el documento se firmó el 17 de enero de 1995 en una ceremonia efectuada en el salón Adolfo López Mateos de la residencia oficial de Los Pinos (Presidencia de la República, *s.f.*). En su discurso, el Presidente Zedillo mencionó:

"La reforma del poder que México reclama debe erradicar suspicacias y recriminaciones que empañan los procesos electorales. Por eso, en el diálogo y en el consenso que sustentarán el *Acuerdo Político Nacional*, seguramente se incluirá una reforma electoral definitiva en la que se aborden todos los temas que desde hace mucho tiempo han sido motivo de inconformidad" (Presidencia de la República, *s.f.*).

En noviembre de 1996, el acuerdo se concretó en una Reforma Político-Electoral clave para la democracia Mexicana. Éste documento es reconocido como uno de los antecedentes más cercanos del Pacto por México (Ortega, 2015: 21), a pesar de que únicamente se contemplaba una agenda política y dejaba de lado los temas sociales y económicos a escala nacional.

Las iniciativas eliminaron la influencia formal del Ejecutivo en las elecciones y plantearon condiciones más equitativas para el proceso; fueron aprobadas por unanimidad por ambas Cámaras del Congreso de la Unión y por la totalidad de las legislaturas locales (Casar, 2014; Presidencia de la República, 2000.). La Reforma Política de 1996-1997 trajo consigo los siguientes cambios en la materia (Becerra, R., Salazar, P., Woldenberg, J., 2000: 365-455; Casar, 2014: 15-26.; Presidencia de la República, 2000.):

- Limitó la sobrerrepresentación en la Cámara de Diputados e incluyó en el Senado 32 miembros electos por representación proporcional a través de una lista nacional.
- Fortaleció la estructura orgánica del Instituto Federal Electoral (IFE) y la dotó de autonomía como responsable de organizar las elecciones.
- Incorporó el Tribunal Electoral al Poder Judicial Federal, desapareció del Colegio Electoral y facultó al Tribunal para calificar la elección presidencial.
- La Reforma Política del Distrito Federal, que reconoció la posibilidad de elegir a través del voto al Jefe de Gobierno. También se fortalecieron las facultades de los órganos de gobierno local
- Simplificó las categorías de registro de partidos y reconoció a las Asociaciones Políticas Nacionales.
- Para propiciar mayor equidad en el proceso y desarrollo de las elecciones estableció un nuevo esquema de financiamiento a los partidos políticos que privilegia el financiamiento público. Así como mecanismos permanentes de control y vigilancia del uso y origen de los recursos usados en las campañas políticas.
- Buscó garantizar un acceso más amplio y mejor distribuido a todos los partidos a los medios de comunicación. Además se formalizó la obligación del IFE de monitorear los tiempos destinados a la transmisión de las campañas en espacios noticiosos.
- Abrió la posibilidad de votar de los mexicanos en el extranjero.
- La reforma electoral se elevó a nivel constitucional para motivar que las legislaciones electorales locales incorporaran los avances.

La Reforma Política de 1996-1997 ejemplifica el impacto que tuvieron las legislaciones políticas en el fortalecimiento procedimental-electoral de la democracia en el país y cómo éstas están relacionadas con el nivel de competencia entre partidos políticos. De este modo, dicha reforma explica parcialmente la victoria del Partido Acción Nacional en la elección presidencial del 2000. En este mismo sentido, podemos inferir que ante las insistentes demandas de democratización y un inminente fortalecimiento de los partidos de oposición, el Presidente Zedillo facilitó la reforma política de 1996 a cambio del respaldo de otros partidos, y de esta forma mejorar el margen de acción de su gobierno.

2.3.3. Acuerdo Político para el Desarrollo Nacional (2001)

El *Acuerdo Político para el Desarrollo Nacional* fue un acuerdo firmado el 7 de octubre de 2001 en la Ciudad de México, entre la administración del Presidente Vicente Fox y los siguientes representantes de los partidos políticos: Luis Felipe Bravo Mena por el Partido Acción Nacional (PAN); la Senadora Dulce María Sauri por el Partido Revolucionario Institucional (PRI); Amalia García Medina por el Partido de la Revolución Democrática (PRD); Jorge González Torres Partido por el Partido Verde Ecologista de México (PVEM); el Diputado Alberto Anaya Gutiérrez por el Partido del Trabajo (PT); Dante Delgado Rannauro por Convergencia por la Democracia (CD); el Diputado Gustavo Riojas Santana por el Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN); y, el Diputado Guillermo Calderón Domínguez por el Partido Alianza Social (PSA).

El *Acuerdo Político para el Desarrollo Nacional* se trata de un documento breve —nueve cuartillas— dividido en un apartado de consideraciones y 3 secciones de contenido (I. Agenda, II Acciones Inmediatas, y III. Procedimiento). En la sección de consideraciones el acuerdo reconoce la evolución reciente de la vida política mexicana, la necesidad de formar mayorías para gobernar y concertar acuerdos bajo un mismo esquema de trabajo que no distinga partidos políticos, promueva la democracia y privilegie el desarrollo nacional, en esta sección se puede identificar fácilmente las similitudes de este acuerdo con el *Pacto por México*. Los siguientes apartados —I. Agenda, II Acciones Inmediatas— establecen los 34 compromisos y 13 acciones que componen el *Acuerdo Político para el Desarrollo Nacional*:

- "Ámbito Social", 14 compromisos que incluyen: fortalecer el combate a la pobreza, consolidar la seguridad social y los compromisos de desarrollo del Estado, fomentar el acceso universal a la educación, desarrollar una política cultural integral, definir una política integral de desarrollo urbano, destinar mayores recursos a la infraestructura y garantizar la cobertura universal de los servicios de salud, mejorar el sistema de pensiones, aumentar el empleo y los salarios, promover políticas con perspectiva de género, fomentar un cambio cultural para eliminar la discriminación, impulsar una política integral de seguridad pública, diseñar una política que asegure el uso racional del agua, revertir el grave deterioro ecológico, y fortalecer al Sistema Nacional de Protección Civil.

- "Ámbito económico", 5 compromisos que incluyen: reforzar la capacidad de la hacienda pública, avanzar en el federalismo hacendario, fortalecer e impulsar políticas de crecimiento, de distribución del ingreso y la riqueza, impulsar las reformas estructurales pendientes para fortalecer la economía mexicana, diseñar una nueva política presupuestaria.
- "Ámbito Internacional", 6 en el compromisos que incluyen: refrendar los principios de política exterior consagrados en la constitución, y promover la democracia, los derechos humanos y la lucha por la paz, desarrollar una política migratoria integral de largo plazo, colaborar en el combate contra el terrorismo y el crimen organizado, y orientar la política exterior para favorecer la cooperación internacional, la equidad entre estados y el desarrollo sostenido y sustentable.
- "Ámbito político", 9 compromisos que incluyen: encontrar mejores equilibrios y fórmulas de gobernabilidad, hacer más eficaz y accesible los amparos, asegurar la distribución adecuada de competencias y recursos entre los diferentes niveles de gobierno, fortalecer el sistema de partidos para asegurar la gobernabilidad eficaz, afianzar políticas de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción, consolidar el respeto a los Derechos Humanos, generar una relación más democrática entre gobernantes y gobernados, revisar la legislación de medios electrónicos y apoyar su modernización tecnológica.
- "Acciones Inmediatas". 13 puntos que incluyen: Ampliar programas de empleo temporal, reorientar el Programa de Becas de Capacitación para Trabajadores (PROBECAT), extender las prestaciones del IMSS a los derechohabientes desempleados, garantizar el abasto de alimento a zonas marginadas a través de DICONSA y LICONSA, impulsar el Programa de Mejoramiento de la Comercialización de Alimentos y el Fondo a la Integración de Cadenas Productivas, asegurar los recursos para el programa de ahorro y subsidios para la vivienda progresiva, impulsar a las pequeñas y medianas empresas, crear la Comisión Nacional para la Seguridad en la Actividad Turística, propiciar la integración de una comisión binacional de planeación fronteriza, reforzar el apoyo a nacionales víctimas del 11 de septiembre, reforzar el intercambio de inteligencia con países amigos, y establecer un plan rector para coordinar planes de los sistemas de seguridad nacional.

El principal encargado del seguimiento del acuerdo por parte de Gobierno Federal fue Santiago Creel Miranda, entonces Secretario de Gobernación. De acuerdo a éste, las negociaciones no prosperaron porque nunca pudo dialogar correctamente con la oposición. Si bien existía una posibilidad de diálogo entre el gobierno de Vicente Fox y la oposición, éstos no consideraban suficientes los incentivos para negociar. A decir de miembros de otros partidos, Fox subestimó la dificultad de las negociaciones y sólo estaba dispuesto a ceder algunas posiciones menores dentro de su gabinete, y no a discutir una agenda que permitiera el trabajo conjunto. En resumidas cuentas, los esfuerzos terminaron debido al incumplimiento y a la falta de acuerdos entre las partes.

Resumen

En este segundo capítulo proporcioné algunas consideraciones conceptuales y contextuales que considero indispensables para entender el *Pacto por México*:

Primero, temporalmente hablando este acuerdo tiene lugar en un periodo de consolidación democrática, en el que el debilitamiento del poder hegemónico y el fortalecimiento de los partidos de oposición son evidentes. El replanteamiento de la relación entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, y los gobiernos divididos, son algunas de las consecuencias más importantes de este proceso de consolidación y son relevantes para este trabajo porque determinan las condiciones que actualmente un presidente debe afrontar para desarrollar su proyecto de gobierno.

Segundo, retomé la tipología de Zovatto y Varela-Erasheva (2005) sobre los Procesos de Diálogo Nacional para tener una referencia teórica que me permita definir más adelante qué es el *Pacto por México*. Aunque no es posible encasillar plenamente al pacto en alguna de estas tipologías, éste se sitúa entre las definiciones de Diálogo Político y de Dialogo Social gracias a su contenido y alcance. Además se advierte desde este momento que si el objetivo del diálogo es garantizar el ejercicio “cómodo” del poder y procurar los intereses particulares de los firmantes, debe ser considerado como una “desviación patológica” de un auténtico proceso de diálogo.

Tercero, según las fuentes consultadas, en México no han existido estrictamente procesos de diálogo nacional, sin embargo sí han existido al menos una docena de acuerdos enfocados a resolver problemas de tipo económico o político. Sin embargo, algunos de estos pueden ser considerados antecedentes del *Pacto por México*, por ejemplo; el *Pacto de Solidaridad Económica* (PSE) de 1987 y *Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico* (PECE) de 1989; el *Acuerdo Político Nacional* de 1994; y el *Acuerdo Político para el Desarrollo Nacional* de 2001.

Capítulo III. El *Pacto por México*

Este capítulo se propone describir el *Pacto por México*, su organización, participantes, negociaciones, contenido y reformas consecuentes. Dicho apartado retoma información sobre el contexto electoral de 2012, un perfil de Enrique Peña Nieto, las reuniones en las que planeó y redactó el acuerdo, además de la firma y anexiones al documento; luego, repasa su contenido, y los organismos que regularon sus actividades; por último, resume y describe las reformas producto del pacto.

Debido a que la mayoría de las negociaciones del acuerdo sucedieron de manera privada no existe un registro directo y las fuentes disponibles sobre el tema son escasas. Frente a esta dificultad las publicaciones periodísticas, académicas, el documento original y la información proporcionada por la Coordinación Técnica del pacto forman parte primordial de esta tercera parte. Si bien es cierto que esto reduce las referencias a fuentes secundarias, el capítulo sintetiza el mayor número posible de éstas en una narración que busca ser lo más completa e inclusiva posible.

La lectura de este capítulo se complementa con dos tablas anexas a este trabajo. La primera sintetiza de manera cronológica los principales eventos relacionados con el *Pacto por México*, desde la elección de julio de 2012 hasta su conclusión en agosto de 2014; la segunda resume los 95 acuerdos que contempla el documento divididos en sus cinco categorías con propósito de facilitar la consulta.

3.1. ¿Qué fue el Pacto por México?

El *Pacto por México* es un documento firmado en el Castillo de Chapultepec el 2 de diciembre de 2012 por Presidente de la República, Enrique Peña Nieto y los líderes nacionales de los tres principales partidos políticos: Gustavo Madero Muñoz, Presidente del Partido Acción Nacional (PAN); Cristina Díaz Salazar, Presidenta Interina del Partido Revolucionario Institucional (PRI); y Jesús Zambrano Grijalva, Presidente del Partido de la Revolución Democrática (PRD). Éste marcó las pautas para las reformas estructurales que contemplaban importantes cambios los sectores económicos, políticos, educativos y energéticos. Gracias a este documento se logró alinear a los principales Partidos Políticos y legislar cambios que bajo otras circunstancias habrían resultado imposibles de aprobar en el Poder Legislativo y que ya habían sido propuestas sin éxito por anteriores administraciones.

El Pacto por México es un caso excepcional en la historia política mexicana y se presentó a la opinión pública como una muestra de la madurez democrática alcanzada por el país, en la que el presidente reconocía un contexto político nacional altamente competitivo en el que ningún partido puede gobernar por sí mismo. Sin embargo, más allá de las declaraciones, spots y eventos oficiales, el pacto no demostró las bondades democráticas planteadas en un inicio; estuvo marcado por espacios cerrados de discusión, continuos rompimientos, aprobaciones de iniciativas en *fast track*¹¹ y toma de decisiones se mantuvo en el mismo círculo, incluso con menor visibilidad que antes.

Este trabajo considera al *Pacto por México* como un ejercicio con pretensiones de ser un Diálogo Nacional, en específico un Diálogo Político de acuerdo a la tipología expuesta por Zovatto y Varela-Erasheva (2005), pese a que éste no cumple con todas de las características descritas, su alcance e intención de establecer una narrativa fundacional y/o reformista con alcances nacionales (Ávila, 2015.), lo sitúa como un ejemplo cercano. Utilizar esta tipología resulta sumamente esclarecedor para estudiar este acuerdo, porque nos permite compararlo con casos cercanos bajo la lógica de que los procesos de Dialogo Nacional son instrumentos

¹¹ El término *Fast track* se utiliza para referirse de manera coloquial a la votación y aprobación rápida de una moción dentro del Congreso. Esta estrategia generalmente es utilizada para evitar el debate que algunas propuestas pueden provocar, y así evitar que puedan ser rechazadas por el pleno.

participativos fundamentales para la práctica de los más básicos principios de la democracia y tienen un papel fundamental en su fortalecimiento y desarrollo.

Este pacto es producto de al menos una treintena de reuniones, entre agosto y noviembre de 2012, incluye una lista de 95 acuerdos nacionales planteados para modificar los sectores económicos, energéticos, laborales, educativos, fiscales, políticos y penales del país; luego, estos compromisos se verían traducidos a 11 iniciativas de reforma a diferentes sectores (Pacto por México, 2013). Así, el *Pacto por México* y sus reformas se convirtieron en una agenda de gobierno con acciones definidas a corto, mediano y largo plazo, originada en un ejercicio parecido a un diálogo nacional; al mismo tiempo, el acuerdo funcionó como carta de presentación de la administración de Enrique Peña Nieto y definió el rumbo que su gobierno tomaría el resto del sexenio.

De acuerdo a la información proporcionada por la mesa rectora en su sitio oficial (Pacto por México, 2013), el *Pacto por México* es el acuerdo político más relevante en décadas en el país y su objetivo es tomar acciones que “proyecten a México hacia un futuro más próspero”. El pacto está inspirado en los *Acuerdos de la Moncloa*, firmados al finalizar la Guerra Civil Española y que fueron pieza clave de la reinstauración de la democracia en dicho país en 1977. Tuvo como principales impulsores a los presidentes nacionales del PRI, PAN, PRD y al Presidente de la República, quienes en el documento se declaran conscientes de lo “indispensable de un pacto nacional” que incluya “diversas visiones políticas de México” y comprometa a partidos políticos y gobierno a impulsar “acciones efectivas para que nuestro país mejore”. El político perredista Jesús Ortega (2015) reconoce como principal intención de los firmantes "provocar cambios verdaderamente trascendentes en la vida social, económica y política del país" para combatir, lo que él llama, una "crisis estructural del Estado mexicano", definida por la falta de control del territorio, la economía y la educación.

El *Pacto Por México* identificó al sexenio de Peña Nieto como la administración de las Reformas. Durante ningún otro momento las condiciones habían permitido modificar tantos sectores de la vida nacional en un periodo tan reducido de tiempo; incluso se logró implementar una reforma energética que permitió al capital privado ingresar al mercado de los hidrocarburos, reforma que durante los últimos años había sido rechazada por ir en contra de los ideales postrevolucionarios.

Pese a declarársele terminado en varias ocasiones debido a las diferencias entre partidos, fue hasta agosto de 2014 que se dio por terminado por todos los participantes, para fines de esta investigación el fin del *Pacto por México* está marcado por una declaración del Presidente en el programa *Conversaciones a Fondo* (2014), en el marco de 80° aniversario del Fondo de Cultura Económica, en el que afirma que “el pacto ya dio de sí”. El programa fue transmitido el 19 de agosto de 2014, varias semanas después de que el PRD abandonara definitivamente el Pacto en medio de las negociaciones de las Leyes Secundarias de la Reforma Energética.

3.2. Perfil de Enrique Peña Nieto

Tal como se puede leer en el capítulo anterior, los acuerdos políticos en México están siempre ligados al Poder Ejecutivo. Es únicamente gracias a que el presidente, aún con el debilitamiento que ha sufrido la imagen presidencial durante la transición hacia la democracia, sigue siendo el eje de la vida política nacional que estos ejercicios son posibles. Por esta razón es indispensable retomar, aunque sea de manera breve, quién es Enrique Peña Nieto y así entender mejor su relación con el *Pacto por México* y su legitimidad.

De acuerdo a la información publicada por la presidencia (2016), Enrique Peña Nieto nació el 20 de julio de 1966 en Atlacomulco, Estado de México. Es parte del Partido Revolucionario Institucional, estudió Derecho en la Universidad Panamericana y tiene una maestría en Administración por el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey. Fue Secretario de Administración del Gobierno del Estado de México (2000-2006), Diputado local y Coordinador del grupo parlamentario de su partido en 2003 y 2004.

De 2005 a 2011 fue gobernador del Estado de México, la entidad más poblada del país y el principal bastión electoral del PRI, mismo partido que ha gobernado la localidad durante casi 90 años. Su gestión quedó marcada por los enfrentamientos en 2006 entre la Policía Federal Preventiva (PFP) y los ejidatarios del poblado de San Salvador Atenco que protestaban por el anuncio de la construcción del nuevo aeropuerto de la Ciudad de México. Estos enfrentamientos dejaron un saldo de dos personas muertas, dos centenares de detenciones y 26 mujeres agredidas sexualmente.

A nivel personal, es de dominio público que Peña Nieto proviene de una familia relacionada estrechamente a la política de su estado natal y a los liderazgos históricos de su partido. Es familiar de tres ex gobernadores del Estado de México: Alfredo del Mazo Vélez (1945-1961), Alfredo del Mazo González (1981-1986) y Arturo Montiel Rojas (1999-2005), y del actual candidato a gobernador Alfredo del Mazo Maza (2017-2023). En 2010 se casó con la actriz de telenovelas Angélica Rivera, figura reconocida por sus participación en las producciones de los horarios estelares de Televisa. Su matrimonio puede considerarse un ejemplo más de la cercanía entre el mundo del espectáculo y la política, situación común de la vida pública contemporánea.

Enrique Peña Nieto es también conocido por el cuidado y el trabajo invertido en la construcción de su imagen. Desde su etapa en el gobierno del Estado de México, Peña fue introduciéndose en la agenda nacional, no sólo como figura política sino también como celebridad. La imagen que buscaba transmitir era la de hombre joven de familia, atractivo, capaz, y que resaltaba en un partido viejo que había gobernado el país por más de 70 años. Sin embargo Peña, igualmente como candidato que como presidente, es incapaz de enfrentar exitosamente escenarios no preparados, por esta razón son comunes los episodios en los que se ve comprometido por hacer uso incorrecto del lenguaje.

En lo que va de su gobierno Peña Nieto ha afrontado importantes crisis, las más importantes han sido sin duda: la desaparición de los 43 normalistas de la Escuela Normal de Ayotzinapa; el pobre desempeño de la economía; los escándalos de corrupción que lo involucran a él y a miembros de su gabinete con constructoras que prestaron servicios a su gobierno, en específico el tema de “La casa blanca”; la violencia en el país, producto de lucha contra el crimen organizado y la aparición de grupos de autodefensas; la aplicación de la reformas estructurales; y las difíciles relaciones con la campaña y el gobierno de Donald Trump. Si bien todas estas crisis han sido posteriores a la firma del *Pacto por México*, es importante tomar al acuerdo como punto de referencia ya significó el momento más alto, no sólo en aprobación sino también en influencia política, en la administración de Peña.

La suma de estos atributos hace que la legitimidad de Peña Nieto, en un sentido sustancial, sea cuestionada desde el primer momento. Es decir, el presidente no ha sido capaz de crear consenso entre actores políticos, más allá de las decisiones estratégicas que le permite su

cargo, o que ha negociado con la oposición. Algo mucho más grave sucede con los ciudadanos, quienes perciben al presidente como un personaje ignorante, corrupto y superfluo. Evidentemente esto se ha visto reflejado en los índices de aprobación, mismos que lo describen como el presidente peor calificado desde que se comenzó a medir la popularidad del ejecutivo.

3.3. Formación y negociación del *Pacto por México*

3.3.1. Contexto electoral de 2012

A manera de antecedente inmediato considero importante comenzar con un pequeño recuento del proceso electoral de 2012 para concebir cómo se desarrolló el *Pacto por México*, y entender las condiciones que permitieron que la administración de Enrique Peña pudiera negociar con los partidos de oposición y trabajar en una agenda conjunta.

La elección de julio del 2012 terminó con 12 años de gobiernos panistas y dio paso al regreso del Partido Revolucionario Institucional (PRI) a ocupar la Presidencia de la República. Durante los sexenios de Vicente Fox (2000-2006) y Felipe Calderón (2006-2012) las relaciones entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo se distinguieron por constantes diferencias; pese a que sería incorrecto decir que el trabajo legislativo se estancó durante este periodo, iniciativas de gran trascendencia no prosperaron o fueron modificadas significativamente en el transcurso de proceso; para muestra basta recordar que en octubre de 2001 se firmó el *Pacto Político para el Desarrollo Nacional* con el objetivo superar estas dificultades, empero éste no dio los resultados esperados debido a la falta de acuerdos entre la oposición y la administración de Vicente Fox.

Algunos aspectos que marcaron el proceso electoral de 2012 fueron los originados en la reforma político-electoral de 2007-2008 —consecuencia del conflicto postelectoral de 2006 —; la influencia de los medios y su estrecha relación con el candidato Peña Nieto; y, la emergencia del Movimiento *Yo Soy 132* con una agenda a favor de la democratización de los medios de comunicación y en contra del candidato priista. Vale la pena resaltar que el impacto del Movimiento *Yo Soy 132* le permitió organizar un tercer debate al que asistieron todos los candidatos presidenciales excepto Peña Nieto.

Tras la campaña, los resultados de la elección del 1° de julio de 2012 según las cifras del INE (Instituto Nacional Electoral) fueron los siguientes: Enrique Peña Nieto de la Coalición Compromiso por México (PRI-PVEM), 38.21%; Andrés Manuel López Obrador de la Coalición Movimiento Progresista (PRD-PT- Movimiento Ciudadano), 31.59%; Josefina Vázquez Mota del Partido Acción Nacional (PAN), 25.41%, y Gabriel Quadri del Partido Nueva Alianza (PNA), 2.29%.

De acuerdo a las fuentes consultadas, después de la elección surgió de las agrupaciones de izquierda la iniciativa de entablar alguna clase de diálogo con Enrique Peña, y así posicionarse como un actor central de la política nacional e impulsar temas de su agenda a cambio de reconocer y respaldar el proyecto de gobierno del nuevo presidente. A pesar de la negativa de varias fracciones de la izquierda de participar en el acuerdo, se logró conformar un grupo de trabajo compuesto por representantes de los tres partidos políticos más grandes del país: PRI, PAN, y PRD.

3.3.2. Formación y redacción

Es importante volver mencionar que debido al carácter privado de las negociaciones no hay un registro disponible al cuál recurrir para saber lo que sucedía en los encuentros dedicados a planear este acuerdo, tal como lo manifiestan en sus declaraciones, los personajes involucrados se reunieron de manera privada en lugares particulares. Frente a esta dificultad, se consultaron el mayor número de fuentes posibles; la información recogida en este trabajo proviene principalmente de los datos proporcionados por la Coordinación Técnica del pacto en su página de internet, medios de comunicación y publicaciones académicas. Por esta razón, este apartado debe entenderse cómo una versión “oficial” o “pública” de los antecedentes del *Pacto por México* que los propios participantes dieron a conocer, pero que a pesar de esta limitante permite hacernos una idea sobre cómo funcionó el acuerdo.

A finales de julio de 2012 se reunieron los principales líderes de la izquierda nacional e integrantes de la Coalición "Movimiento Progresista". El encuentro tuvo lugar en las oficinas del entonces Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Marcelo Ebrard. Participaron el antes citado ex-Jefe de Gobierno; Juan Ramón de la Fuente, ex-Rector de la UNAM; Cuauhtémoc Cárdenas, ex candidato presidencial por el PRD; Manuel Camacho Solís, ex priista y

colaborador cercano de Carlos Salinas de Gortari; Jesús Ortega, ex Senador por el PRD (2000-2006) y ex Presidente Nacional del mismo partido; Jesús Zambrano, entonces presidente nacional del PRD; y el candidato de la Coalición, Andrés Manuel López Obrador. La reunión tenía como objetivo discutir la posición que deberían tener los partidos de izquierda en caso de que la elección fuera calificada a favor¹² de Enrique Peña Nieto y fuera nombrado presidente electo (García, C., García, A., Jiménez, H. y Nieto, F. Agosto 4, 2013; Delgado, A., Abril 27, 2013).

Durante el encuentro se le presentó a Andrés Manuel López Obrador un documento que proponía que la izquierda llamara a la integración de un pacto político nacional a través del cual lograr acuerdos entre las diferentes fuerzas políticas. Según Jesús Zambrano, el encargado de leer el texto frente al grupo fue Manuel Camacho Solís y la propuesta consideraba a López Obrador para encabezar la integración del acuerdo como una forma de "validar" los votos obtenidos en la elección presidencial, y mandar un mensaje de madurez política a la ciudadanía (Delgado, Abril 27, 2013). Los líderes de la izquierda buscaban con la iniciativa volverse un elemento central en las negociaciones entre el gobierno entrante y la oposición, y de esta forma evitar quedar aislados de las discusiones parlamentarias, tal y como había sucedido durante el administración de Felipe Calderón luego del conflicto post electoral de 2006.

En esa misma reunión el candidato de la coalición rechazó participar. A decir de los asistentes, la propuesta le pareció "imposible" a Andrés Manuel López Obrador, quién se negó rotundamente argumentando que un acuerdo de esa naturaleza validaba una elección presidencial comprada, reforzaría el poder presidencial autoritario y convertiría en cómplice a la izquierda. La negativa de López Obrador marcaría su ruptura definitiva con el PRD. A pesar del rechazo, la creación de un acuerdo para dialogar con otras fuerzas políticas y convertir al

¹² Poco tiempo después de la jornada electoral, la Coalición Movimiento Progresista promovió ante el Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación el juicio de inconformidad SUP-JIN-359/2012. Como causantes de nulidad de la elección se registraban las siguientes anomalías: adquisición encubierta de tiempos en radio y televisión, uso indebido de encuestas y estudios de opinión, financiamiento encubierto por conducto del Banco Monex, agravios relacionados con tiendas Soriana, gastos excesivos en propaganda electoral y publicidad, intervención de gobiernos (Federal y local), compra y coacción del voto antes, durante y después de la jornada electoral, e irregularidades durante los cómputos distritales. El TFPJF declaró improcedentes el 30 de agosto de 2012.

partido en un actor central en negociaciones con el gobierno entrante se mantuvo en la dirigencia del partido (Delgado, Abril 27, 2013).

Según Jesús Ortega, líder de la corriente "Nueva Izquierda" [NI] (conocida también con el sobrenombre de *Los chuchos*), la idea comenzó a tomar forma en agosto de 2012 después de algunas conversaciones informales con José Murat Casab, anterior Diputado Federal, Senador y Gobernador de Oaxaca. Luego se incluiría a las charlas Jesús Zambrano, el otro líder de "Nueva Izquierda" y entonces presidente nacional del PRD. Durante esas primeras charlas, Jesús Ortega le expresó a José Murat la disposición de la izquierda a negociar una agenda común con la administración de Peña Nieto. José Murat mostró su interés desde el primer momento y se encargó de establecer contacto con el equipo de Enrique Peña Nieto (Delgado, A., Abril 27, 2013; García, C., García, A., Jiménez, H. y Nieto, F., Agosto 4, 2013)

A mediados de agosto de 2012, se reunieron por primera vez Jesús Ortega, Jesús Zambrano y Luis Videgaray, la charla se prolongó por alrededor de 5 horas. José Murat fungió como enlace y además prestó su domicilio particular, ubicado en el #99 de la calle Arrayanes de la Colonia Bosques de las Lomas en la Ciudad de México¹³. Las impresiones de ese primer encuentro fueron positivas para ambas partes y Luis Videgaray se comprometió a comunicarle la propuesta a Peña lo más pronto posible (García, C., García, A., Jiménez, H., y Nieto, F. Agosto 4, 2013). Luis Videgaray Caso había coordinado la campaña de Peña Nieto, luego de calificada la elección encabezó el equipo de transición y después fue nombrado Secretario de Hacienda. Además fue una de las personas más cercanas al presidente a nivel profesional y personal durante su mandato; inclusive después de su renuncia a la Secretaría en septiembre de 2016, luego de concretar la fallida reunión del presidente con el entonces candidato republicado a la presidencia de los Estados Unidos, Donald Trump.

Sobre la inclusión de Luis Videgaray a las charlas entre Zambrano, Ortega y Murat; una versión publicada en *El Universal* (4 de agosto de 2013), afirma que Murat Casab llevó el tema a Luis Videgaray por iniciativa propia. Según la versión del periodista Álvaro Delgado publicada en el semanario *Proceso* (27 de abril de 2013), fue idea de Jesús Ortega que Murat

¹³ Según la publicación de Álvaro Delgado (Abril 27, 2013), el grupo trabajo se dio cita en este lugar en más de 30 ocasiones, desde la mitad de agosto a los primeros dos días de diciembre de 2012, para discutir asuntos relacionados con *Pacto por México*. La nota de Arturo Soriano publicada en *El Despertar de Oaxaca* el 10 de febrero de 2015 concuerda con el número aproximado de reuniones en la propiedad de Murat.

invitara a Luis Videgaray. A pesar de esta ligera diferencia, ambas versiones coinciden en que al poco tiempo y de manera muy efectiva, Murat concretó una reunión en su domicilio entre los líderes de la corriente 'Nueva Izquierda' y el priista. Una reunión posterior, también con Murat como anfitrión, se definió una semana después, pero esta ocasión a petición de Videgaray, se sumó a las charlas Miguel Ángel Osorio Chong, miembro del equipo de transición de la administración entrante, ex gobernador del Estado de Hidalgo y futuro Secretario de Gobernación.

El Partido Acción Nacional fue incluido en las conversaciones poco después. Gustavo Madero, entonces Presidente Nacional del PAN, que había recibido un mensaje de Luis Videgaray a través de una amiga mutua, Gabriela Cuevas, Senadora del PAN, ex Jefa Delegacional de Miguel Hidalgo. Otra versión afirma que el contacto con Gustavo Madero se dio directamente con Jesús Ortega, y él había sido quién le extendió la propuesta. Según el propio Madero, recibió la invitación con desconfianza y sin entender muy bien lo que sucedía, por eso se hizo acompañar de Santiago Creel, rostro reconocido del partido y ex Secretario de Gobernación de Vicente Fox (Ocampo, Y. & Lizárraga E., 2013).

El grupo de trabajo también tuvo acercamientos con otros personajes de la izquierda nacional como Manuel Camacho Solís y Ricardo Monreal, ambos simpatizantes de López Obrador. Así lo confirmó Camacho Solís en varias entrevistas, en las que agregó que el acuerdo no correspondía a lo él consideraba debiera ser la política, al final su insistencia de incluir a Andrés Manuel López Obrador, incluso sin su consentimiento, lo fue relegando poco a poco. Por otro lado, José Murat también se entrevistó con Ricardo Monreal, en esas pláticas coincidieron en varias ideas y en reconocer la necesidad de un proceso de negociación entre fuerzas políticas. A decir de Murat al momento de formalizar e integrarse a las pláticas, Ricardo Monreal se apartó. No es posible saber con certeza si López Obrador tuvo que ver en este cambio de opinión (Ocampo, Y. & Lizárraga E., 2013). De esta forma el grupo de trabajo quedó integrado sólo por los dirigentes nacionales del PRI, PAN y PRD, y el equipo de transición de Peña Nieto.

La información que ofrece el sitio web del *Pacto por México (2013)* indica que se comenzó a trabajar una vez calificada la elección presidencial, pero las declaraciones sitúan las primeras reuniones entre Zambrano, Ortega, Murat y Videgaray a mediados del mes de agosto. Aunque

es difícil especificar con exactitud si el pacto ya se encontraba en proceso de redacción, sí es posible localizar temporalmente varias reuniones antes de que el TEPJF se resolviera las inconformidades presentadas por "Movimiento Progresista" el 30 de agosto de 2012.

Desde los primeros encuentros, se instaló la "Mesa tripartita", integrada por representantes del equipo de transición y el PRI (Luis Videgaray y Miguel Ángel Osorio); y los partidos de oposición, Gustavo Madero y Santiago Creel representaron al PAN, y Jesús Zambrano y Jesús Ortega al PRD. La mesa tripartita definió los lineamientos para las negociaciones, estas normas incluyeron (Pacto por México, 2013):

1. Poner todo sobre la mesa desde el principio;
2. Identificar los puntos coincidentes de la visión de país, así fuesen mínimos;
3. Preservar los puntos de convergencia y tener claras las divergencias (ideológicas o de intereses y de márgenes políticos);
4. Ir siempre de lo sencillo a lo complejo para irnos dando confianza.
5. Nada negociado hasta que todo este negociado;
6. Trabajar con absoluta confianza y discreción.
7. Que las coyunturas y la competencia electoral no nos haga hacer parar este trabajo de la mesa.
8. El objetivo base es recuperar la soberanía del estado democrático y enfrentar a los poderes que obstruyen desde distintos ángulos se acción y que buscan conservar su poder en detrimento del interés público.

Pasadas las primeras reuniones, y reconocida la necesidad de apresurar la redacción del documento se integró a las reuniones un equipo técnico-político formado por un representante de cada partido, Aurelio Nuño (PRI), Juan Molinar Horcasitas (PAN) y Carlos Navarrete (PRD), dedicado a registrar y redactar los acuerdos. Ya con el grupo técnico, la dinámica "consistió en un proceso reiterativo de elaboración de documentos por parte del equipo técnico y sesiones de discusión de la mesa tripartita para aprobar, modificar o corregir lo realizado por el equipo técnico y además agregar aquellos aspectos que surgieran en las sesiones de discusión" (Pacto por México, 2013).

Únicamente algunos miembros de los partidos estaban al tanto de las negociaciones fue hasta el viernes 23 de noviembre de 2012 cuando los miembros del pacto informaron a otros miembros de sus partidos. Luis Videgaray le informó Pedro Joaquín Codweel, Emilio Gamboa y Manlio Fabio Beltrones de las negociaciones. Ese mismo día Gustavo Madero le informó al Presidente Felipe Calderón, y a otros panistas como Ernesto Cordero y Luis Alberto Villareal (Robles, L., junio, 9, 2013).

A pesar de lo repentino del anuncio, gran parte de la información llegó a los medios de comunicación, incluso la edición impresa del periódico *Excélsior* del 27 de noviembre dedicó su primera plana a describir a grandes rasgos el acuerdo y retomar declaraciones de varios de los involucrados (Robles, L.). En esa misma publicación, el periódico recupera una entrevista con Osorio Chong del 10 de agosto, en la que se mostraba seguro de que se lograría un acuerdo entre los partidos a pesar de sus diferencias. Cabe resaltar que la información publicada por *Excélsior* y otros medios de comunicación no difiere significativamente con el contenido de la versión final del *Pacto por México*.

Para el 29 de noviembre de 2012 los representantes nacionales del PAN, PRD y del equipo de transición convocaron a los medios de comunicación en el Hotel Camino Real de la Ciudad de México para aceptar públicamente los acercamientos entre los distintos partidos, aunque se negaron a ofrecer detalles de las discusiones (Robles, L., noviembre, 30. 2013). Esta rueda de prensa tenía como objetivo detener la especulación alrededor de la información publicada en medios sobre las intenciones del pacto, pero al no ofrecer mayores detalles continuaron las mismas incógnitas.

La última reunión en el domicilio de José Murat antes de la publicación del *Pacto por México* fue la madrugada del 1 de diciembre de 2012, apenas unas horas después de que Enrique Peña Nieto tomara protesta como Presidente, y momentos antes de que el acuerdo se presentara de manera formal a la opinión pública. Esa misma noche se resolvieron los puntos pendientes de la Reforma en Telecomunicaciones relacionados con el modelo "*most carry*"/"*most offer*"¹⁴ que había causado enfrentamientos¹⁴ entre los grandes concesionarios de

¹⁴ El Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) define los términos en su sitio web como: *Must Offer*: obligación de los concesionarios de servicios de televisión abierta de poner sus señales a disposición de los concesionarios de televisión

televisión abierta *Televisa* y *TV Azteca*, y varios permisionarios de televisión restringida (Ocampo, Y. & Lizárraga E., 2013). Con esta reunión concluyó la negociación del Pacto por México. En suma, el proceso incluyó aproximadamente 30 reuniones distribuidas en tres meses y medio de trabajo entre los presidentes del PRI, PAN y PRD.

3.3.3. Firma del acuerdo

Inicialmente estaba planeado que el pacto se firmara a finales de noviembre, antes de la toma de protesta de Peña Nieto. Sin embargo esto no fue posible debido a que el tiempo no resultó suficiente para concluir la discusión de todos los puntos, pero sobre todo a la insistencia del PAN y PRD en que Peña debía firmarlo después de tomar legalmente posesión del cargo; para ambos partidos era necesario que Peña, ya como Presidente, se comprometiera a cumplir con los acuerdos (Robles, L., noviembre, 27. 2013).

Las diferencias en el interior de los partidos para que esto sucediera fueron evidentes. Dentro del PAN, el bloque afín al todavía Presidente Felipe Calderón era el principal opositor a acuerdo con el PRI, en este bloque destacan, Ernesto Cordero, Gabriela Cuevas, Luisa María Calderón, Francisco Domínguez, Roberto Gil, Javier Lozano, Jorge Luis Lavalle, Adriana Dávila y Raúl García (Robles, L., junio, 9. 2013). En el PRD, rechazaron el pacto los simpatizantes de López Obrador, René Bejarano y Marcelo Ebrard.

El domingo 2 de diciembre de 2012 firmaron el acuerdo en el Alcázar del Castillo de Chapultepec, el Presidente de la República, Enrique Peña Nieto y los líderes nacionales de los tres principales partidos políticos: Gustavo Madero Muñoz, Presidente del Partido Acción Nacional (PAN); Cristina Díaz Salazar, Presidenta Interina del Partido Revolucionario Institucional (PRI); y Jesús Zambrano Grijalva, Presidente del Partido de la Revolución Democrática (PRD).

También estuvieron presentes los coordinadores parlamentarios del PRI, PAN y PRD en ambas cámaras y todos los gobernadores en funciones y electos, excepto el entonces Jefe

restringida para que sean difundidas. *Must Carry*: obligación de los concesionarios de televisión restringida de retransmitir la señal de televisión abierta en sus sistemas.

de Gobierno capitalino Marcelo Ebrard. Además de los coordinadores de Nueva Alianza, el Partido del Trabajo y el Partido Verde Ecologista de México.

3.3.4. Adéndum al *Pacto por México*

El Pacto por México fue blanco de fuertes y numerosas críticas dentro y fuera de los partidos políticos. Fuera de los partidos, grupos de la sociedad civil, académicos, analistas y líderes de opinión advertían lo cerrado de los debates y la nula participación de la sociedad en la toma de decisiones; aunque esta inconformidad fue más evidente durante la aprobación de las diferentes reformas que sobre el pacto mismo. En esa línea, fueron las reformas en telecomunicaciones, la educativa y, por supuesto, la energética, las que mayor impacto tuvieron en el ánimo de la sociedad civil.

Dentro de los partidos políticos, los militantes que no habían participado en la redacción de los acuerdos reclamaban haber sido ignorados. El malestar tuvo como consecuencia que algunos grupos internos de legisladores del PAN y PRD se opusieran sus respectivas dirigencias nacionales y se negaran a votar a favor de las iniciativas del Pacto. A este malestar se le sumó la latente posibilidad de que los beneficios del pacto fueran utilizados por el Gobierno Federal y el PRI como herramienta a su favor durante la siguiente jornada electoral de Julio de 2013.

La posibilidad de que los acuerdos se rompieran fue latente desde el inicio de las negociaciones, a pesar de que las dirigencias del PRI, PRD y PAN se encontraban en pláticas, sus diferencias no desaparecieron y estaba claro que tenían distintas visiones de lo que se debía legislar. El malestar por el posible uso arbitrario de los beneficios del *Pacto por México* durante las elecciones de 2013, tuvo como consecuencia la redacción de un documento complementario conocido como *Adéndum al Pacto por México*.

El proceso electoral de julio de 2013 puso en jaque las negociaciones del pacto y acentuó esas diferencias entre grupos políticos. Ambos partidos de oposición denunciaron irregularidades en el proceso y manifestaron su preocupación por el beneficio electoral que PRI pudiera extraer las reformas alcanzadas. Debido esto, el pacto tuvo un periodo de estancamiento durante los meses previos a la jornada electoral, hasta que la administración federal se comprometió por escrito a no interferir durante el proceso.

Adéndum al Pacto por México

**1. Acuerdos para garantizar la
limpieza de las elecciones
del 7 de julio de 2013.**

1. Respeto a la ley y limpieza electoral.
2. Blindaje electoral.
3. Participación Civil.
4. Profesionalización e imparcialidad de los delegados y operadores de programas federales.
5. Comisiones plurales estatales.
6. Comisión Plural Nacional de preservación del entorno político de equidad de la competencia.
7. Creación de condiciones de equidad de la competencia en cada uno de los 14 estados que sostendrán elecciones en julio de 2013.
8. Observación electoral.

**2. Acuerdos vinculados a los
compromisos originales del
Pacto por México.**

9. Reforma electoral adelantando compromisos 89 y 90.¹⁵
10. Sistema Nacional de Programas Sociales, adelantando compromiso 6.
11. Transparencia, deudas estatales y combate a la corrupción.

Ilustración 3.1. Contenido del Adéndum al Pacto por México.

Vale la pena recordar que el 7 de julio de 2013 se realizaron elecciones locales en 15 estados del país, más 32 millones de ciudadanos eligieron a alrededor de 2 mil 180 cargos locales, incluido la gubernatura del Estado de Baja California. Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Coahuila, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas,

¹⁵ Los acuerdos 89 y 90 del *Pacto por México* se desprenden del apartado 5.3 Partidos políticos y Elecciones. El acuerdo 89, se refiere a Ley General de Partidos Políticos, y el acuerdo 90 a la Reforma Electoral.

Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas, renovaron diputados locales y ayuntamientos de manera de ordinaria; mientras que en Sonora se eligió un diputado local en un proceso extraordinario.

El *Adéndum al Pacto por México* fue firmado el 7 de mayo de 2013 con el objetivo de “blindar” los procesos electorales por el Presidente Enrique Peña Nieto y los presidentes nacionales del PRI, PAN y PRD; Gustavo Madero Muñoz, César Camacho Quiroz y Jesús Zambrano Grijalva respectivamente. Los compromisos agregados no cambian los puntos de acuerdo previamente desarrollados, pero sí privilegian el cumplimiento de una agenda específica antes del proceso electoral. En el texto quedaron consignados 11 compromisos adicionales:

A pesar de que la firma de *Adéndum al pacto* permitió que las negociaciones de la reforma continuara, varios legisladores de oposición se mantuvieron en contra del acuerdo. Por ejemplo, el Senador panista Ernesto Cordero consideraba que el acuerdo no respetaba la autonomía de los legisladores, y que era posible lograr mayorías legislativas sin tener que firmar un documento que sólo beneficiaba al presidente (Ocampo, Y. & Lizárraga E., 2013). El caso dentro del PRD fue aún más complicado debido a la gran cantidad de corrientes internas que desconfiaban del gobierno entrante y veían el pacto como una amenaza clara y una clara traición a los ideales fundacionales del partido.

Fue así que el 28 de mayo de 2013 un grupo de Senadores del PRD y del PAN presentaron en rueda de prensa un grupo de iniciativas independientes al *Pacto por México* (Pacheco, R., Mayo 28, 2013). El documento se tituló: “Para Defender y Profundizar la democracia” o “Agenda Mínima”. Los asistentes a la rueda de prensa fueron los Senadores Miguel Barbosa y Manuel Camacho Solís representado al PRD, y Ernesto Cordero y Roberto Gil Zuarth, Senadores del PAN. Sin embargo estos esfuerzos quedaron en segundo plano y se perdieron poco tiempo después debido a la falta de apoyo y a que la gran actividad del pacto terminó por concentrar toda la atención mediática y legislativa.

3.4. Estructura y contenido del acuerdo

El Pacto por México estableció en su redacción los organismos internos que regularían las decisiones y avances de las negociaciones, y una lista con los convenios logrados por la mesa tripartita. El documento partió de 3 directrices generales, y 95 acuerdos nacionales

divididos en 5 grandes temas; el instrumento también instauró las entidades encargadas de llevar las negociaciones: el Consejo Rector y la Coordinación técnica.

3.4.1. Estructura del documento y Acuerdos

La versión pública de *Pacto por México* tiene una extensión de 34 páginas, divididas en 5 apartados: I. Visión, II. Acuerdos, III Acuerdos presupuestales 2013, IV. Método de trabajo, V. Compromisos para las Reformas. Ésta se puede descargar en la página www.pactopormexico.org

En el apartado "I. Visión" del documento resalta un párrafo en se reconoce como una preocupación la interferencia de poderes fatigos dentro de la vida nacional, aunque no específica a que se refiere con exactitud. En el mismo apartado contempla 3 directrices acordadas por la mesa tripartita desde las primeras reuniones:

1. Fortalecimiento del Estado Mexicano.
2. La democratización de la economía y la política, así como la aplicación y aplicación eficaz de los derechos sociales.
3. La participación de los ciudadanos como actores fundamentales en el diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas.

El documento integra en el apartado "II. Acuerdos" las 95 resoluciones¹⁶ de escala nacional divididas en 5 ejes temáticos, cada uno con diferentes puntos específicos y con una breve explicación:

- 1) Acuerdos para una Sociedad de Derechos y Libertades. Compromisos 1 – 36, contempla la el proyecto de seguridad social universal, programas de combate a la pobreza, mejoramiento de la educación, promoción de la cultura, respeto a los Derechos Humanos y protección de los pueblos indígenas.
- 2) Acuerdos para el crecimiento económico, el empleo y la competitividad. Compromisos 37- 73, contempla mejoramiento en el sector de las telecomunicaciones, la regulación de la deuda de estados y municipios, promover la competencia económica, el

¹⁶ A manera de anexo, se puede consultar una tabla en la que resumo de los 95 acuerdos que integran el *Pacto por México* al final de esta tesis.

desarrollo sustentable, reformar el sector agrícola, energético, minero y una reforma hacendaria.

- 3) Acuerdos para la Seguridad y la Justicia. Compromisos 74-81, Plan Nacional de Prevención y Participación Ciudadana, reforma de los cuerpos de Policías, nuevo Sistema de Justicia Penal, Código Penal y Código de procedimientos Penales Únicos, reforma del sistema penitenciario.
- 4) Acuerdos para la Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción. Compromisos 82-86. Instrumentar la Reforma para la Rendición de Cuentas Contables, ampliar las facultades del IFAI y el Sistema Nacional contra la Corrupción.
- 5) Acuerdos para la Gobernabilidad Democrática. Compromisos 87-95. Gobiernos de Coalición, Reforma Política del Distrito Federal, Ley General de Partidos, Reforma Electoral, revisión de fueros, analizar la reelección de legisladores y regular el acceso a medios de comunicación de todos los niveles de gobierno.

El apartado “III Acuerdos Presupuestales 2013” se especifica aquellos puntos condicionados al Programa de Presupuesto de Egresos de la Federación 2013, ya que estas “acciones, programas y proyectos requieren la asignación de mayores recursos fiscales, los cuales dependerán de la propuesta e implementación de la reforma hacendaria”.

Este rubro se encuentra compuesto por 8 acciones: 1. Seguridad social (Seguro de Vida para Jefas de familia y pensión para adultos mayores), 2. Igualdad de Género, 3. Indígenas, 4. Personas con discapacidad, 5. Educación (Escuelas Dignas, Escuelas de Tiempo Completo, Laptop para niños que cursen 5° y 6° de primaria, Programas de becas y Censo de escuelas, maestros y alumnos”, 6. Ciencia y Tecnología (Incrementar los recursos destinados al CONACYT), 7. Crecimiento Económico (Crear fondo del Emprendedor), 8. Prevención del Delito.

En su apartado IV, el *Pacto por México* contempla apenas dos puntos que reglamentan sus procedimientos:

1. La comunicación de avances y/o acuerdos a la opinión pública se realizará siguiente un procedimiento acordados por las cuatro partes. Los voceros también tendrán que ser autorizados por las cuatro partes.

2. El Consejo Rector tendrá la página web: www.pactopormexico.org como instrumento de comunicación e interacción con la población que será administrada por la Coordinación Técnica.”

Se añade en el mismo punto la composición del Consejo Rector del Pacto y de la Coordinación Técnica, así como sus responsabilidades y funciones. Además se planea la implementación de “mecanismos de seguimiento y evaluación, a los que se invitarán a personajes destacados de la Sociedad Civil Organizada”, y la siguiente lista de acciones a seguir en las que señalan las Iniciativas prioritarias:

- Invitar a otras fuerzas políticas a sumarse al Acuerdo.
- Presentar las tres iniciativas inmediatas: Reforma Educativa; Reforma en Telecomunicaciones; y la ley Nacional de Responsabilidad Hacendaria y Deuda Publica.
- Así como Acordar mesas y calendario de trabajo para la preparación de una segunda ronda de reformas.

En apartado “V. Compromisos para las Reformas” se ofrecen momentos aproximados de presentación de Reformas y Culminación de la implementación de cada uno de los acuerdos. Vale la pena recalcar que dichas plazos difícilmente se cumplieron a lo largo del pacto. Fue el mismo proceso legislativo y de negociación entre los partidos los que adelantaron, retrasaron o condicionaron el cumplimiento de los compromisos.

3.4.2. Consejo Rector y Coordinación Técnica

El Consejo Rector del Pacto por México se instauró el 8 de enero de 2013 calendarizando 55 iniciativas. El organismo estuvo conformado seis representantes de cada uno de los partidos políticos firmantes (PRI, PAN y PRD), cuatro representantes del Gobierno Federal, y por un Coordinador Ejecutivo. La representación de cada partido incluía al Presidente del Comité Ejecutivo Nacional y cada uno designaría a un Secretario Técnico (Pacto por México. 2013).

- Por parte del Gobierno Federal:
 - Miguel Ángel Osorio Chong, Secretario de Gobernación.
 - Luis Videgaray Caso, Secretario de Hacienda y Crédito Público.

- Aurelio Nuño Mayer, Jefe de la Oficina de la Presidencia.
- Secretario Técnico: Felipe Solís Acero, Subsecretario de Enlace Legislativo de la Secretaría de Gobernación.
- Por parte del PAN:
 - Gustavo Madero, Presidente del Comité Ejecutivo Nacional.
 - Santiago Creel.
 - Marco Antonio Adame.
 - Sen. Rosa Adriana Díaz Lizama.
 - Alejandro Zapata Perogordo.
 - Secretario Técnico: Juan Molinar Horcasitas.
- Por parte del PRI:
 - César Camacho Quiroz, Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional.
 - Martha Tamayo.
 - Sen. Raúl Cervantes.
 - Dip. Héctor Gutiérrez de la Garza.
 - Secretario Técnico: Arturo Huicochea.
- Por parte del PRD:
 - Jesús Zambrano, Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido de la Revolución Democrática.
 - Jesús Ortega.
 - Pablo Gómez Álvarez.
 - Eloí Vázquez.
 - Alejandra Barrales.
 - Secretario Técnico: Guadalupe Acosta Naranjo.
- Coordinador Ejecutivo: José Murat.

De acuerdo con el *Pacto por México* (2012: 24) "El Consejo Rector tendrá la responsabilidad de articular las negociaciones centrales, definir objetivos, determinar mesas de trabajo por materia y/o reforma, establecer un calendario de trabajo y elaborar las iniciativas de la ley que se requieran". Los integrantes del Consejo Rector fueron esencialmente las mismas personas que comenzaron las negociaciones entre partidos políticos en agosto de 2013.

Para el 14 de febrero de 2013, se designó como primer Presidente del Consejo Rector del Pacto por México a Gustavo Madero, líder Nacional del PAN. Dicho nombramiento sería rotado de manera mensual entre los integrantes del Consejo. La Presidencia del Consejo rector fue tomada por Gustavo Madero del 14 de febrero al 13 de marzo de 2013; del 14 de marzo al 16 de abril por Jesús Zambrano, líder del PRD; y posteriormente el cargo fue ocupado por Cesar Camacho, líder del PRI.

Además del Consejo rector, el *Pacto por México* establece la formación de una Coordinación Técnica, que “tendrá una responsabilidad de dar seguimiento a los acuerdos del Consejo Rector y a los acuerdos de las mesas de trabajo por materia, así como instrumentar las acciones de comunicación y difusión a la opinión pública” (2012: 24). En el mismo apartado, el texto establece que esta coordinación deberá conformarse de un representante del Presidente de la República y uno de cada Presidente Nacional del PAN, PRI y PRD.

3.5. Reformas producto en del *Pacto por México*

Los 5 acuerdos generales incluidos en El *Pacto por México* se verían traducidos en 11 iniciativas específicas. Como vimos, el pacto alcanzó una gran cantidad de escenarios de la vida nacional, por lo que es importante hacer un brevísimo apunte sobre las reformas presentadas. El sitio electrónico *Reformas en Acción* (2013) otorga una descripción de cada una ellas que a continuación me permito resumir, además agrego un poco de información contextual como complemento.

Reforma Energética.

Esta iniciativa plantea la apertura del sector petrolero al capital privado. Fue presentada por Enrique Peña Nieto el 11 de agosto de 2013. Describe reformas a los artículos 25, 27 y 28 de la constitución, con el objetivo de modernizar el régimen de explotación de hidrocarburos dentro el país. Por mucho esta reforma fue la más polémica dentro del Pacto, y enfrentó a los partidos políticos debido a los diferentes proyectos que planteaba cada uno. Fue una de las principales causas de enfrentamientos durante el Pacto. Fue aprobada en *fast track* por ambas Cámaras el día 11 de diciembre de 2013 y promulgada por el Ejecutivo el 20 de diciembre del mismo año.

Incluye: Reforma Energética, Ley de Petróleos Mexicanos y la Ley de la Comisión Federal de Electricidad, Ley de Hidrocarburos, Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, Ley de la Industria Eléctrica y la Ley de Energía Geotérmica, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad hacendaria y Ley General de Deuda Pública, Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos y Ley del Fondo Mexicano para la Estabilización y el Desarrollo.

Reforma en Materia de Telecomunicaciones.

Planteada como prioritaria desde el inicio de las negociaciones del *Pacto por México*, esta reforma plantea nuevos términos para el sector y generó malestar entre las empresas predominantes en telefonía, internet, radio y televisión. Responde específicamente a uno de los objetivos planteados por los integrantes del acuerdo: combatir la influencia de los "poderes fácticos" ¹⁷ en el Estado. Plantea la creación del Instituto Federal de Telecomunicaciones para reglamentar el sector y fomentar la competencia. Las leyes Secundarias de la Reforma causaron protestas en la población, ya que desde su punto de vista amenazaba la neutralidad de Internet. Fue aprobada el 22 de mayo de 2013 por la Comisión permanente del Congreso de la Unión y promulgada por el Presidente el 10 de junio del mismo año.

Incluye: Reforma en Materia de Telecomunicaciones y sus Leyes Secundarias.

Reforma en Competencia económica

La propuestas busca implementar y promover la competencia en los sectores económicos con el fin de mejorar la calidad y precio de los servicios y/o productos. Fue aprobada en lo general y lo particular el 29 de abril de 2014 por la Cámara de Diputados. Según la página Reformas en Acción de la Presidencia de la Republica:

La reforma establece tres ejes estratégicos: 1. Un nuevo diseño institucional que permite una aplicación más eficiente y eficaz de la política pública de competencia económica. 2. Ampliación del

¹⁷ Sobre la expresión "Poder fáctico". Durante los últimos años el término se ha usado de forma recurrente en la academia y el periodismo para referirse a los grandes concesionarios de las telecomunicaciones que han influido históricamente en la política nacional. Sin embargo, el uso continuo ha provocado que el término se haya convertido en lugar común y en una especie de vicio por repetición. Además el término carece de claridad debido a que la expresión podría utilizarse también para otros actores que escapan de los límites del poder Estatal o del ejercicio estricto de la política (por ejemplo la Iglesia, el narcotráfico o la banca) pero que en los hechos ejercen su influencia de forma legal o ilegal en la vida pública. Una alternativa que aporta mayor claridad es denominarle "grupo de poder mediático" a estos actores (Sosa, 2016).

catálogo de posibles conductas anticompetitivas que se llevan a cabo en los mercados. 3. Un instrumento de mejor técnica legislativa que permite su correcta implementación y aplicación

Incluye: Reforma en materia de Competencia Económica y sus Leyes Secundarias.

Reforma Financiera

Según la página Reformas en Acción de la Presidencia de la Republica se sustenta en cuatro pilares estratégicos:

1. Fomentar la competencia en el sector financiero.
2. Impulsar al crédito a través de la banca de Desarrollo.
3. Ampliar el crédito en las instituciones privadas.
4. Mantener un sistema financiero sólido y prudente

Aprobada por los Diputados el 10 de septiembre de 2013, aprobada por el Senado el 26 de noviembre de 2014. Promulgada por el Presidente el 9 de enero de 2014.

Incluye: Reforma Financiera y Leyes Secundarias de la Reforma Financiera.

Reforma Hacendaria.

Planteada como una reforma social propone modificaciones en la recaudación de impuestos para poder costear programas sociales como el seguro de desempleo y la pensión universal a los adultos mayores. Reforma los artículos 4 y 123 de la constitución. Presentada por el presidente el 8 de septiembre de 2013.

Incluye: Código Fiscal de la Federación, Ley Aduanera, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Ley del Impuesto Sobre la Renta, Ley de Coordinación Fiscal y Ley General de Contabilidad Gubernamental.

Reforma Laboral.

Según la propuesta plantea 5 objetivos: Favorecer el acceso al mercado laboral y la creación de empleos. Fortalecer la transparencia y democracia sindical. Otorgar mayores facultades de vigilancia a las autoridades del trabajo. Fortalecer la equidad de género, inclusión y no discriminación en las relaciones laborales. Modernizar la justicia laboral. Incluye sólo la reforma.

Reforma Educativa.

Una de la primeras Reformas presentadas en el marco del Pacto por México. Vino acompañada de protestas de una parte del gremio educativo que ocuparon durante del 2013. Según la página Reformas en Acción la Reforma Educativa se ha planteado 3 objetivos:

1. Mejoramiento de la educación por medio de la profesionalización docente, la mejora de instalaciones, el uso de TIC's y las evaluaciones periódicas.
2. Reducir la desigualdad en el acceso a la educación.
3. Involucrar a los padres de familia y a la sociedad mexicana.

Aprobada por Cámara de Dietados el 20 de diciembre y por la Cámara de Senadores el 21 de diciembre de 2012. Fue promulgada el 25 de febrero de 2013 por Enrique Peña Nieto. Incluye Reforma Educativa, Ley General de Educación, Ley General del Servicio Profesional Docente, Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

Código Nacional de Procedimientos Penales.

Regula el proceso penal acusatorio y oral para los delitos del fuero federal y del fueron común en todo el país. Según el portal Reformas en Acción: “Antes de la expedición del CNPP existían 34 códigos procesales penales distintos, 32 locales, el federal y el militar”. La reforma promueve un código procesal penal único en todo el país. Incluye: Decreto del Código Nacional de Procedimientos Penales y Leyes Secundarias

Ley de Amparo.

Regulado por el artículo 103 y 107 de la constitución “La reforma amplía la protección que el amparo proporciona a los derechos ciudadanos” y tiene tres ejes principales:

- I. Se amplía la esfera de protección de protección de los derechos.
- II. Se eleva la eficacia de la justicia mexicana.
- III. Se fortalece el Poder Judicial de la Federación.

Incluye Leyes Secundarias de la Nueva Ley de Amparo

Reforma Político-Electoral.

Contempla: Gobiernos de coalición, reelección de Diputados y Senadores, se crea el Instituto Nacional Electoral, violación de tiempos y topes de campaña como causa de nulidad de una elección.

Incluye: Ley General de Partidos Políticos, Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y Ley General en materia de Delitos Electorales.

Reforma en materia de Transparencia.

“Renueva y fortalece los mecanismos de acceso a la información pública. Sus ejes principales son: 1. El fortalecimiento del derecho de acceso a la información pública, 2. La consolidación de un sistema nacional de transparencia. 3. El establecimiento de nuevas facultades para el IFAI”

Fue publicada el 7 de febrero de 2014. Incluye sólo la Reforma en Materia de Transparencia.

Resumen

El *Pacto por México* fue un documento firmado en el Castillo de Chapultepec el 2 de diciembre de 2012 por Presidente de la República, Enrique Peña Nieto y los líderes nacionales de los tres principales partidos políticos Gustavo Madero Muñoz (PAN), Cristina Díaz Salazar (PRI), y Jesús Zambrano Grijalva (PRD). El acuerdo se compuso de 95 acuerdos nacionales planteados para modificar los sectores económicos, energéticos, laborales, educativos, fiscales, políticos y penales del país; estos compromisos se verían traducidos posteriormente a 11 grandes reformas que conformarían el proyecto de gobierno de Enrique Peña Nieto. Al mismo tiempo, este acuerdo funcionó como carta de presentación de la administración de Enrique Peña Nieto y definió el rumbo que su gobierno tomaría el resto del sexenio.

Este acuerdo fue un caso excepcional en la historia política nacional y se presentó a la opinión pública como una muestra de la madurez democrática alcanzada por el país; a pesar de esto, en la práctica el pacto no demostró estas virtudes, estuvo marcado por espacios cerrados de discusión, continuos rompimientos, aprobaciones de iniciativas en *fast track* y la toma de decisiones se mantuvo en el mismo círculo. Este trabajo considera al *Pacto por México* como un ejercicio con pretensiones de Diálogo Nacional, en específico como un Diálogo Político (Zovatto y Varela-Erasheva, 2005), pese a que esta definición no empata completamente con todas las características descritas, su alcance e intención de establecer una narrativa fundacional y/o reformista con alcances nacionales permiten utilizar este concepto como punto de partida

Aunque no hay una fecha concreta de conclusión —debido a larga lista de rupturas previas entre los firmantes— esta tesis considera que el *Pacto por México* concluyó en agosto de 2014 luego de que el PRD abandonara definitivamente las negociaciones de las Leyes Secundarias de la Reforma Energética.

Capítulo IV. La legitimidad del *Pacto por México*

Los tres capítulos previos sirvieron para fundamentar los elementos centrales de esta tesis. Por un lado, en el capítulo 1, expuse los criterios teóricos base sobre democracia y comunicación política, la legitimidad como el principal nexo entre ambas, y el espacio público y la opinión pública como lugares en donde se origina la legitimidad a través de procesos de comunicación. Por otro lado, en el capítulo 2, registré una breve descripción sobre qué son los procesos de diálogo nacional, las negociaciones que preceden al *Pacto por México* y el proceso de transición democrática en México. Luego, en el capítulo 3, expuse qué fue el *Pacto por México*, sus participantes, contenido, estructura y los retos que enfrentó.

Este cuarto capítulo tiene como objetivo sintetizar el contenido de los capítulos anteriores en un análisis sobre el *Pacto por México*, su legitimidad y la administración del Presidente Enrique Peña Nieto. La primer parte del análisis, *Sobre los acuerdos políticos y económicos en México* es resultado de la investigación sobre los antecedentes históricos del pacto y los elementos teóricos que me ayudaron a definirlo. En esa primer parte realizaré algunos apuntes sobre las características que han tenido históricamente los acuerdos políticos y económicos en México, para luego abordar en particular las características del *Pacto por México*. En la segunda parte, describiré la legitimidad del *Pacto por México* desde tres puntos de vista relacionados estrechamente: 1. Como un proceso de Diálogo Político de amplio alcance y narrativa reformista; 2. Como un mecanismo para promover y garantizar la gobernabilidad del presidente Enrique Peña Nieto; y 3. Como una herramienta narrativa

(*Storytelling*) que transmite valores, objetivos y construye una cierta identidad con la meta de persuadir a los ciudadanos.

Este análisis parte de entender la legitimidad del *Pacto por México* como un proceso de Diálogo Político (Zovatto y Varela-Erasheva, 2005) de amplio alcance y narrativa reformista; considerando que el gradual fortalecimiento de la democracia Mexicana obliga al Poder Ejecutivo a llegar a acuerdos con la oposición para poder llevar su a cabo su proyecto de gobierno; y que la legitimidad en ambientes democráticos contemporáneos está basada en el consenso y se genera en el espacio público a través de procesos de comunicación.

Lo anterior necesariamente implica entender a este acuerdo desde dos puntos de vista, el primero, desde el origen del poder, como una acción de gobierno que busca ser legitimada frente a los ciudadanos para ser reconocida como válida, necesaria, justa o razonable; y segundo, desde el ejercicio del poder, que deriva de que el pacto sea entendido y asumido como válido por los ciudadanos a partir del cumplimiento de las reglas, la procuración de un orden justo y los resultados obtenidos. Naturalmente ambos enfoques van de la mano, y forman parte de un mismo fenómeno: la búsqueda de la legitimidad del ejercicio del poder en el espacio público.

Como veremos a lo largo de este capítulo la planeación, ejecución e implementación del *Pacto por México* parece contradecirse con la narrativa con la que se comunicó el acuerdo. Esta contradicción se hace más evidente al momento contrastar los objetivos del documento con la manera en que las negociaciones y desarrollo de los acuerdos se llevaron a cabo. Esto me llevó a considerar al pacto, utilizando términos de Zovatto y Varela-Erasheva (2005: 22), como una “desviación patológica de lo que se debe entender por un auténtico proceso de diálogo” ya que en la práctica, más allá de impulsar una agenda reformista que articulara las demandas de la mayoría de la sociedad, procuró el ejercicio cómodo de la administración del Presidente Peña Nieto, y al mismo tiempo protegió los intereses de los firmantes, esto es, los partidos políticos.

Como puede advertirse desde el primer capítulo, la principal crítica a este acuerdo en términos de la comunicación política en ambientes democráticos tiene que ver esencialmente con el aislamiento del debate de temas de interés público a un mismo círculo de actores: los

partidos políticos. Si bien reconozco la imposibilidad de llevar a debate y votación popular todos y cada uno de los temas de la vida pública, los procesos de diálogo nacional —modelo que intenta replicar el *Pacto por México*— por definición requieren un alto grado de representatividad, pues de otra manera, las grandes decisiones públicas que afectan a toda la sociedad se concentrarían en los mismos actores políticos. Este argumento se vuelve todavía más importante en México debido a que su democracia se encuentra todavía en un proceso de fortalecimiento, dónde la legitimidad sustancial —y no sólo la formal— será sumamente relevante para que este proceso no se vea interrumpido.

4.1. Sobre los acuerdos políticos y económicos en México

Tal como escribí anteriormente, la firma de este tipo acuerdos no es algo precisamente novedosa en México, la presencia de pactos es constante al menos desde la década de 1980 como herramienta recurrente de las administraciones federales para superar escenarios de emergencia o impulsar su proyecto de gobierno por medio de una agenda de trabajo específica. Prueba de esto es la larga lista de pactos expuesta en este trabajo, y que incluye al menos una docena de acuerdos económicos y otros cuatro documentos con contenido político o social.

A continuación, describiré con mayor detalle las diferencias y similitudes del *Pacto por México* con acuerdos o pactos similares en la historia reciente nacional. Estos señalamientos son la síntesis directa de la investigación sobre los antecedentes de *Pacto por México* que se expusieron en el capítulo II. Esta recapitulación tiene el objetivo de establecer las características encontradas de esta clase de acuerdos en el país; y las particularidades del *Pacto por México* que servirán como punto de partida del análisis de la legitimidad del acuerdo.

4.1.1. Apuntes generales sobre los acuerdos en México

Contrario a otros acuerdos económicos y políticos que han tenido lugar en el país —por ejemplo, los acuerdos económicos de 1980 y el acuerdo político de 1994, se limitaban sólo a resolver una agenda específica— el *Pacto por México* tiene el objetivo de ser un proyecto de nación a gran escala. Estos acuerdos fueron una respuesta a dificultades como la fragilidad de la economía nacional o la creciente demanda de democratizar al país, aumentar la

competencia electoral y disminuir el poder presidencial. El único acuerdo con contenido y propósitos similares al *Pacto por México* fue impulsado por Vicente Fox en 2001, a pesar de que incluye también una agenda social, carece por completo de intenciones "fundacionales", y es el ejemplo menos exitoso de todos. Estos acuerdos comparten en su mayoría las siguientes características:

Si seguimos la tipología de Zovatto y Varela-Erasheva (2005) sobre los procesos de Diálogo Nacional, los acuerdos en México se acercan a la definición de Diálogo Político. Es decir, están dirigidos a lograr pactos o acuerdos políticos, ya sea de Estado (que recogen problemas que afectan al país en su conjunto frente a realidades externas o ante propuestas con pretensiones de cambiar las bases estructurales del sistema político o económico-social) o de Gobierno (basados en la legitimidad electoral que permite a los partidos perdedores participar en la toma de decisiones, y que pueden significar una solución a los problemas de gobernabilidad producidos por un gobierno dividido).

Tienen una agenda económica o política, antes que social. La mayor parte de estos acuerdos tienen temáticas económicas, por ejemplo el *Pacto de Solidaridad Económica* (PSE) de 1987 y *Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico* (PECE) de 1989; otros incluyen temáticas políticas, como el *Acuerdo Político Nacional* de 1994, y el *Acuerdo Político para el Desarrollo Nacional* de 2001. Empero, únicamente el *Acuerdo Político para el Desarrollo Nacional* de 2001, y el *Pacto por México* de 2012, incluyen en sus propuestas temas de interés social como el combate a la pobreza, la seguridad social, el acceso a la educación y a los servicios de salud.

No se consideran a sí mismos como un proyecto de nación que intenta reestructurar o cambiar el país, más bien se expresan como respuestas a una necesidad o emergencia específica. Si bien todos tenían como objetivo realizar o asegurar grandes modificaciones, ningún acuerdo —a excepción del *Pacto por México*— planteó en su narrativa cambiar o reformar a principios centrales de vida nacional. Estos cambios estuvieron limitados a sectores concretos y no a intenciones reformistas de gran escala.

Incluyen a un reducido número de actores y la participación ciudadana es prácticamente nula. La lista de firmantes suele incluir —en este orden— al titular del Ejecutivo, partidos políticos,

representantes del sector privado, y en reducido número de casos, a obreros y campesinos. Generalmente es el Presidente quien encabeza los acuerdos, y es los partidos políticos se encargan de que las propuestas tengan impacto en las legislaciones.

Tienen un carácter vertical. Estos acuerdos siempre surgen de las cúpulas políticas o económicas, y son encabezados por el Presidente. En el otro extremo, se encuentran en todos los casos los ciudadanos, quienes no participan en la toma de decisiones, pero que sí quedan obligados a someterse a las disposiciones o arreglos estipulados por el acuerdo.

Temporalmente hablando, estos acuerdos surgen en momentos de crisis políticas o económicas que afectan la capacidad del Presidente de llevar a cabo su proyecto de gobierno. Los ejemplos más notables de esta afirmación son: primero, los acuerdos económicos de la década de 1980 que lograron estabilizar la economía nacional por medio del controlar salarios y precios durante la crisis económica; y segundo, el *Acuerdo Político Nacional* de 1994, que apoyó el proceso de democratización con una Reforma Política y procuró las condiciones de equidad en las contiendas electorales, a cambio la oposición permitió que el presidente adoptara medidas económicas de emergencia para afrontar la crisis económica de ese mismo año. Parece también una constante que estos acuerdos se producen en los primeros años de las administraciones de federales, como sucedió en 1994, 2001 y 2012; posiblemente bajo la consideración de que en la democracia mexicana actual imposible gobernar sin tomar en cuenta a la oposición.

Otra característica importante es el carácter “informal” de los acuerdos. Debido a que no son respaldados ni prohibidos por alguna legislación, no pueden considerarse legales o ilegales, sino simplemente informales. Con informal me refiero a que dichos pactos carecen de una instancia regulatoria, y por lo tanto su cumplimiento queda sometido a la voluntad de los firmantes. Tal como expliqué en líneas previas, estos pactos aparecen como respuesta a un momento de crisis, por lo tanto su posibilidad de éxito depende en gran parte de que los firmantes cuenten con un amplio margen de maniobra que les permita tomar decisiones de emergencia.

La última característica de los procesos de diálogo en México es su eficacia relativa. Considerando la cantidad de resultados —y no la calidad o cualidad de los mismos— que han

producido estos acuerdos en el país, han resultado una herramienta sumamente eficaz para lograr cambios importantes o enfrentar emergencias a nivel económico y político. Desde mi punto de vista, esto evidencia los límites de las discusiones en espacios formales y su falta de resultados, al mismo tiempo esto fomenta la existencia de arreglos no formales pero que permiten un mayor margen de maniobra para los actores y obtienen mayores resultados.

Evidentemente, la eficacia y la informalidad de estos los acuerdos generan resultados en una dimensión fáctica, pero no necesariamente son producto de procesos inclusivos y públicos, en consecuencia estas características no abonan a que los pactos sean tan representativos o benéficos como se pudiera esperar. En muchos casos estos acuerdos parecen más negociaciones entre particulares que diálogos entre actores que velan por intereses públicos.

4.1.2. Apuntes particulares sobre el *Pacto por México*

Una vez descritas las características generales de los procesos de diálogo en el país, podemos reconocer por qué el *Pacto por México* es un caso excepcional. Aunque naturalmente este trabajo reconoce las similitudes del pacto con otros ejemplos previos, es imposible ignorar las diferencias sustanciales que lo convierten en un caso único y que valen la pena mencionar con mayor detalle:

El Pacto por México sólo consideró los puntos de vista de los partidos políticos y el Ejecutivo Federal; a diferencia de los pactos económicos de la década de 1980, que buscaron incluir a consumidores, empresarios, trabajadores y campesinos. Esto es todavía más evidente al considerar que el acuerdo fue redactado y trabajado en reuniones privadas sólo entre los dirigentes de PAN, PRD y representantes del presidente electo. Lo anterior implica que sólo un puñado de personas, en este caso los presidentes nacionales del PRI, PAN y PRD, fueron consideradas en la toma de decisiones y que el resto de los militantes apoyaron el acuerdo debido a la disciplina partidaria. A este hecho se le añade que la creciente falta de confianza en los partidos políticos pone en duda la representatividad y legitimidad de estos —todavía más si nos referimos sólo a sus dirigencias nacionales— para negociar aspectos tan importantes de la vida nacional.

Una característica ligada a la anterior es aquella que vincula la organización vertical del acuerdo con el trabajo legislativo. Esto implica una fuerte correspondencia entre la cerrada

discusión de los acuerdos del pacto con la ordenada votación de las iniciativas en el Congreso, misma que sólo se explica gracias un alto grado de disciplina partidaria. De ahí que pese a que los autores del *Pacto por México* afirmen que no es su objetivo sustituir el trabajo del Poder Legislativo, los hechos resaltan votaciones unánimes y rápidas favor de las iniciativas, y la ausencia de espacios de discusión. Sirva de ejemplo la votación de la Reforma Energética aprobada en *fast track* por ambas Cámaras el día 11 de diciembre de 2013 y promulgada por el Ejecutivo el 20 de diciembre del mismo año.

Tal como mencioné antes, existe una gran similitud temática entre los acuerdos en el país. La gran mayoría de los arreglos tienen un contenido económico y político, y prácticamente carecen de contenido social. Casos distintos a estos ejemplos son el *Pacto por México* y el acuerdo impulsado por Vicente Fox en 2001—único caso previo que contempla en forma clara una agenda con temas sociales como el acceso a la educación, servicios de salud y el combate a la pobreza—. El *Pacto por México* resalta por no limitarse a temas económicos y políticos. Su amplia intención se ve reflejada las directrices expresadas en el documento: 1. El Fortalecimiento del Estado Mexicano; 2. La democratización de la economía y la política, así como la aplicación y aplicación eficaz de los derechos sociales; y 3. La participación de los ciudadanos como actores fundamentales en el diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas.

De la mano de la variedad temática del *Pacto por México* está su intención de establecer una narrativa fundacional y/o reformista con alcances nacionales (Ávila, 2015). Esta característica es completamente novedosa y se expresa claramente desde el documento original, plantea que el acuerdo es el inicio de una nueva etapa de progreso y democracia para el país. Esta idea se fortaleció con la constante comparación del *Pacto por México* con los Acuerdos de la Moncloa, firmados al finalizar la Guerra Civil Española.

Tal como sucede con el resto de los acuerdos en México, este pacto tiene un carácter “informal”, y por lo tanto su cumplimiento está sometido a la voluntad de los firmantes. En este sentido su pretensión de legitimidad proviene de aspectos sustanciales más que de aspectos legales, es decir, que sea considerado válido depende de sus propios méritos al momento de proponer y concretar acuerdos que resulten en alguna clase de beneficio para el país.

Este acuerdo también resalta por su eficacia, ya que logró impulsar doce importantes modificaciones a diversas áreas del país, inclusive cambió disposiciones históricamente aceptadas como pilares nacionales, me refiero en concreto al sector petrolero. Por supuesto, esta eficacia tuvo mucho que ver con la sustitución del trabajo legislativo por las negociaciones entre la mesa tripartita encargada de redactar el pacto. Como mencioné anteriormente, una discusión alejada de los espacios formales permiten un mayor margen de maniobra para los actores y tienden a arrojar resultados más concretos a nivel fáctico, pero también menos representativos e inclusivos.

4.2. Tres enfoques sobre la legitimidad del *Pacto por México*

Una vez descritas las diferencias y similitudes del *Pacto por México* con otros acuerdos, es tiempo de profundizar en la legitimidad de este documento desde la comunicación política en democracia. Como describí en el primer capítulo de este trabajo, la comunicación política es un elemento que incide en el ejercicio del poder y tiene un papel esencial para que las medidas adoptadas por un gobierno sean consideradas legítimas (Canel, 1999: 17); es decir, en democracia la pretensión de legitimidad del poder y sus decisiones se basan en buena parte en procesos de comunicación que tienen lugar en el espacio público. Cabe recalcar que esta afirmación no sólo se refiere a la mera comunicación gubernamental destinada a informar a los ciudadanos, sino más bien al intercambio de los discursos de interés público con entre periodistas, políticos y los ciudadanos.

Abordar la legitimidad del *Pacto por México* desde la comunicación política implica considerar dos puntos de vista: El primero, desde el origen del poder, como una acción de gobierno que busca ser legitimada frente a los ciudadanos para ser reconocida como válida, necesaria, justa o razonable; tal como podría suceder con cualquier otra decisión de gobierno, por ejemplo la promulgación o derogación de una ley, o la adopción de cierto plan económico o de gobierno. El segundo, desde el ejercicio del poder, que deriva de que estas medidas sean entendidas y asumidas como válidas por los ciudadanos a partir del cumplimiento de las reglas, la procuración de un orden justo y los resultados obtenidos. Ciertamente ambos enfoques van de la mano, ya que forman parte de un mismo fenómeno: la legitimidad del ejercicio del poder en el espacio público. De este modo, las acciones de gobierno necesitan de la comunicación para hacerse del conocimiento público; y al mismo tiempo son

reconocidas como legítimas en la medida de que son entendidas y asumidas como justas, válidas y razonables por los ciudadanos (Canel, 1999).

De forma paralela, este trabajo busca describir la legitimidad del *Pacto por México* desde tres puntos de vista relacionados estrechamente: 1. Como un proceso de Diálogo Político de amplio alcance y narrativa reformista; 2. Como un mecanismo para promover y garantizar la gobernabilidad del presidente Enrique Peña Nieto; y 3. Como una herramienta narrativa que transmite valores, objetivos y construye una cierta identidad con la meta de persuadir a los ciudadanos, y que se genera en el espacio público a través de procesos de comunicación.

4.2.1. El *Pacto por México* como Diálogo Político

Según el trabajo de Zovatto y Varela-Erasheva (2005), sintetizado en el capítulo II, los procesos de dialogo son instrumentos participativos fundamentales de los principios básicos de la democracia y tienen un papel central en su fortalecimiento. Siguiendo esta idea, el diálogo es una práctica fundamental de toda sociedad democrática y es el “principal instrumento que permite reunir a los diversos actores nacionales para discutir las oportunidades y desafíos que enfrenta la democracia, así como para concebir y diseñar estrategias dirigidas a su fortalecimiento y consolidación” (Zovatto y Varela-Erasheva, 2005: 21). En este sentido es muy importante distinguir el diálogo de las discusiones, debates y negociaciones, debido a que el diálogo —a diferencia de los otros tres conceptos— procura que las agendas de todos los actores queden representadas en el resultado final del intercambio.

Por definición general el diálogo es un ejercicio que implica la expresión de “propósitos y aspiraciones, en una atmósfera de respeto capaz de crear un espacio idóneo que permita llevar a cabo un autoexamen que abra las vías al entendimiento mutuo y al compromiso compartido para la acción” (Zovatto y Varela-Erasheva, 2005: 20). De manera particular, la definición de Diálogo Nacional posee dos interpretaciones, una establece que estos procesos están relacionados con la planeación nacional, y la otra los concibe como respuestas *ad hoc* a situaciones excepcionales que no se han resuelto por canales institucionales formales (Zovatto y Varela-Erasheva, 2005: 20). De los cuatro tipos de Diálogos Nacionales que describen Zovatto y Varela-Erasheva (2005), el modelo de Diálogo Político es el que resulta

más cercano y útil parara delimitar mi objeto de estudio (Véase la Ilustración 2.3 en la página 53). Es así que este trabajo entiende al *Pacto por México* como un ejercicio de Diálogo Político con pretensiones de establecer una narrativa reformista de alcance nacional. A partir de estas definiciones, es posible obtener algunas conclusiones sobre el *Pacto por México* como un Diálogo Nacional y, en específico como, Diálogo Político.

La siguiente tabla ilustra los atributos del *Pacto por México* con los de un proceso de Diálogo Nacional de acuerdo a la misma tipología (Zovatto y Varela-Erasheva, 2005):

El <i>Pacto por México</i> como Diálogo Nacional.	
Atributos de los Diálogos Nacionales	Atributos del <i>Pacto por México</i>
Contribuye a consolidar la democracia.	Responde a decisiones estratégicas de gobierno para fabricar consenso.
Integra a los distintos actores nacionales en torno a objetivos comunes	Se limitó a los partidos políticos.
Facilita la evaluación del ritmo del desarrollo democrático.	Puede verse como un indicador modesto del desarrollo democrático, pero más como una decisión estratégica.
Posibilita identificar áreas prioritarias para la mediación y la articulación de programas adecuados de cooperación.	Las áreas dedicadas a la mediación y diálogo fueron controladas por los partidos.
Contribuye a llevar el debate sobre la democratización.	Es consecuencia del proceso de democratización, pero no contribuye directamente a mejorar la democracia.
Permite identificar eventuales deficiencias en el sistema político.	Evidenció las deficiencias del sistema político.
Hace posible forjar un consenso nacional sobre las prioridades de desarrollo.	Identificó claramente los temas prioritarios para el desarrollo del país.
Contribuye a lograr un acuerdo acerca de las acciones que se deben emprender.	Organizó a los partidos políticos en torno a una sola agenda de trabajo.

Primero, como Diálogo Nacional, el *Pacto por México* funcionó como una herramienta para la formulación de propuestas y como un método para concertar la acción entre grupos políticos a un nivel nacional, y así impulsar una agenda específica de gobierno. Gracias a dicho acuerdo, se superaron los obstáculos que impedían modificar sectores históricamente recios al cambio. Este punto hace evidente efectividad del acuerdo, que logró impulsar una amplia lista de reformas y organizar a los partidos políticos bajo un mismo esquema de trabajo. Algunos atributos del pacto como diálogo nacional son integración de los firmantes alrededor de objetivos comunes, el reconocimiento de espacios y temas prioritarios para la cooperación en la agenda nacional, y la identificación de deficiencias en el sistema político.

En sentido contrario, es imposible considerar al pacto como un mecanismo de consulta o catarsis, dado que sólo las dirigencias de los grandes partidos políticos estuvieron encargadas de redactar el documento, y que la organización del contenido fue más un proceso de negociación que de diálogo. El carácter privado de las discusiones sobre temas de interés general pone en duda la representatividad y legitimidad del documento como un proceso de alcance nacional. Este último punto resume, desde mi punto de vista, la principal crítica hacia el *Pacto por México* como un proceso de diálogo.

Además, resulta sumamente difícil afirmar que el pacto contribuyó de algún modo a consolidar la democracia en México, si tomamos en cuenta que más allá de fomentar la legitimidad de los organismos representativos, el acuerdo los sustituyó por las reuniones privadas anteriormente descritas. La observación anterior vale también al afirmar el tipo de consenso sobre los puntos prioritarios para el desarrollo para el país y las acciones que se deben tomar para alcanzarlo. Por último, el acuerdo tampoco logró contribuir a guiar el debate sobre el proceso de democratización en el país, en su lugar funcionó como un atajo para superar los retos planteados por esta nueva etapa.

Segundo y más específico, como Diálogo Político el *Pacto por México* funcionó en la práctica como un acuerdo de Gobierno, aunque sus intenciones siempre apuntaron a metas de Estado. Esto quiere decir que si bien una pretensión de modificar y reformar al país siempre estuvo presente en la superficie del pacto, durante su ejecución cada partido —amparado en la

legitimidad obtenida a través del proceso electoral— pugnó para que sus demandas fueran consideradas a cambio de apoyar la administración de Enrique Peña.

En el párrafo anterior se inserta la principal crítica hacia el *Pacto por México* como Diálogo Político: más que articular demandas en un proyecto de gobierno, el pacto procuró el ejercicio “cómodo” de la administración del Presidente, y protegió los intereses de los partidos firmantes. Esto me lleva considerar este acuerdo cómo una “desviación patológica de lo que se debe entender por un auténtico proceso de diálogo” (Zovatto y Varela-Erasheva, 2005:22). La otra crítica tiene que ver con hecho de que los partidos hayan limitado el diálogo a su conveniencia, ignorando la crisis de credibilidad y legitimidad por la que atraviesan. Si bien queda claro que los partidos políticos son elementos inseparables de la democracia liberal contemporánea, el debate no se puede limitarse a estas instituciones si en verdad se intenta privilegiar los ideales democráticos.

De forma paradójica, por definición los procesos de Diálogo Nacional se originan como respuesta a la crisis de legitimidad de las instituciones democráticas y los problemas de representación, e intentan ser mecanismos que promuevan el consenso. Empero el *Pacto por México* parece seguir una lógica inversa, en lugar a abonar o fortalecer la representatividad de las instituciones, el acuerdo separa el debate público de los ciudadanos y lo encierra aún más en los partidos políticos; por lo que su legitimidad como proceso de Diálogo Nacional puede ponerse en entre dicho con comodidad.

Desde la Comunicación Política esta contradicción es más clara. El *Pacto por México* sólo integró los discursos del PRI, PAN y PRD al debate e ignoró al resto de los sectores; al mismo tiempo este debate sólo puede considerarse público en el sentido de lo “común y lo general en contraposición a lo individual y lo particular” y no en el entendido de “lo abierto en contraposición de lo cerrado” (Rabotnikof, 2005: 9-19); en consecuencia sólo se tomaron en cuenta a los partidos políticos bajo un mismo conjunto de reglas, mientras los ciudadanos fueron excluidos. Al no buscar el consenso entre partidos políticos y ciudadanos, el acuerdo resulta poco representativo y legítimo, y difícilmente abona al fortalecimiento de la democracia nacional.

4.2.2. El Pacto por México como mecanismo para promover la gobernabilidad

Como ya he repetido en varias ocasiones, el *Pacto por México* le permitió a la administración de Peña Nieto formar mayorías para funcionar y llevar a cabo su proyecto de gobierno, esto sucedió gracias a que el acuerdo reconoció e integró —al menos parcialmente— las demandas de la oposición. En otras palabras, la cooperación entre el presidente y su partido, y la oposición, alentó la formación de mayorías parlamentarias, y ayudó a que los cambios a la Constitución propuestos por el pacto alcancen el apoyo suficiente para ser aprobados.

Me argumentó tiene que ver con los incentivos de la oposición para cooperar con el partido del presidente, y con la posibilidad de que la representación de un número amplio de intereses afecte la gobernabilidad, debido a que mientras más numerosos y diversos sean estos intereses, será más complicado que todos sean representados cabalmente en la toma de decisiones.

Tal como describí en el capítulo dos, es posible que en un gobierno dividido derive en una parálisis institucional dado que la oposición no encuentra incentivos necesarios para cooperar con el partido en el gobierno (Linz, J., 1994). Dos serían las razones para esto sucediera: una coalición exitosa entre el partido en el gobierno y la oposición sólo sería capitalizada electoralmente por el presidente y su partido, mientras que los costos de un fracaso se dividirían entre todas las partes. De acuerdo a esta lógica, lo más racional para los partidos de oposición es negarse a colaborar con el presidente (Lujambio, 2002: 261).

Hablando en específico del caso mexicano, Alonso Lujambio (2002) y Ma. Amparo Casar (2008), afirman que el proceso de consolidación de la democracia en México no trajo consigo verdaderos problemas de gobernabilidad legislativa, simplemente promovió la competencia electoral y la representación de partidos de oposición en el Congreso, pero sin llegar a poner en riesgo o detener los trabajos legislativos. Ambos autores indican que esta competencia nunca dio señales de afectar negativamente la gobernabilidad del país, y más bien debe considerarse como una señal natural de un sistema político-electoral competitivo donde diferentes visiones del país se encuentran representadas.

A pesar de lo anterior es necesario hacer una importante precisión: si bien es cierto que en México no existieron problemas de gobernabilidad, sí hay registro de importantes iniciativas presidenciales que fueron rechazadas o modificadas por Congreso debido a la falta de acuerdos entre bancadas, fue sólo a través del *Pacto por México* que se lograron concretar reformas de gran calado. El ejemplo más sobresaliente de esta situación fue el proyecto de Reforma Energética presentado en abril de 2008 por el Presidente Felipe Caderón, y que fue aprobado en octubre de ese mismo año sólo en una versión mucho más laxa que la original. Este caso ilustra muy bien este argumento debido a que la iniciativa original de 2008 tuvo muchas similitudes con la presentada por el gobierno de Peña en 2013, sin embargo la segunda sí fue respaldada por la oposición debido a que ya se había negociado previamente como parte del *Pacto por México*.

Desde mi perspectiva, que los partidos reconocieran que en el actual sistema político mexicano ninguno de ellos puede lograr por sí mismo mayorías contundentes en las Cámaras Legislativas, y que por lo tanto están obligados a buscar alianzas con otros para poder gobernar es —probablemente— la única virtud del *Pacto por México*. Así también lo afirma José Woldenberg (2013), cuando sostiene que al menos en el sentido institucional la cooperación entre partidos políticos durante el pacto puede ser vista como una virtud. Aunque es verdad que considero este acuerdo como una desviación patológica de un proceso de diálogo —ya que procuró el ejercicio “cómodo” de la administración del Presidente y protegió los intereses de los partidos—, también acepto el hecho de que los tres partidos políticos más importantes reconocieran la importancia de llegar a acuerdos entre ellos no es poca cosa, más si consideramos que nuestro país todavía lucha por erradicar las costumbres heredadas de añejo régimen dominado por el poder presidencial.

A pesar de esto, todo parece indicar que esta virtud tiene origen en las circunstancias que enfatizan la competencia entre partidos, y no precisamente en su voluntad consciente de incluir a otras fuerzas políticas en la toma de decisiones. Tal como lo expresa Lujambio (2002: 262), “un sistema de partidos con fragmentación moderada alimenta los incentivos a la no cooperación, pero a la vez, y paradójicamente, constituye un basamento importante para el surgimiento de conductas políticas responsables”, esto gracias a que el desempeño de los partidos es evaluado periódicamente a través de procesos electorales. En otras palabras, los

beneficios de la cooperación entre partidos políticos son más una virtud del entorno político-electoral competitivo, que de los partidos en sí mismos.

Si a lo anterior agregamos que el consenso alcanzado entre partidos políticos fue producto de una negociación entre las dirigencias nacionales y no de un verdadero proceso de diálogo, tal como ya se escribió en páginas previas, podemos afirmar que la gobernabilidad alcanzada por el *Pacto por México* fue en decremento de los espacios de diálogo institucionales, es decir el Congreso, y la participación ciudadana; por lo tanto la legitimidad del *Pacto por México* como mecanismo o herramienta para promover la gobernabilidad puede ser cuestionada independientemente del éxito obtenido en cuanto a la cantidad de reformas aprobadas.

En resumen, el *Pacto por México* resultó ser un ejercicio sumamente efectivo para crear mayorías parlamentarias que le garantizaran la gobernabilidad al Presidente Enrique Peña, si bien esto puede considerarse algo positivo, lo cierto es que la redacción del acuerdo privilegió la negociación entre las dirigencias nacionales de los partidos antes que el diálogo. Es decir, el consenso alcanzado por el *Pacto por México* proviene de expresiones estratégicas de las dirigencias nacionales de los partidos y que fueron secundadas gracias a la disciplina partidaria. Si consideramos que el consenso es elemento central de la legitimidad en democracia, el *Pacto por México* pudo ser criticado por haber “forzado” o excluido las diferentes expresiones de los actores políticos a favor de impulsar un gran proyecto de gobierno.

4.2.3. El Pacto por México como relato político

La legitimidad del Pacto por México como Diálogo Político y como mecanismo para promover la gobernabilidad radicó en la importancia del acuerdo como una herramienta para garantizar que el gobierno pudiera funcionar según su proyecto; en otras palabras, en ambos casos la legitimidad parte principalmente del “origen” del poder, y no desde el su “ejercicio”. Sucede lo contrario con la legitimidad del Pacto por México visto como un relato capaz de influir en los ciudadanos por medio de ideas, valores, objetivos y metas comunes. En este caso, la administración de Enrique Peña intentó persuadir a la opinión pública a través de un relato político de que el Pacto por México es un ejercicio democrático, necesario, positivo y razonable para los intereses nacionales.

Antes es de continuar me referiré rápidamente a qué es el relato político o *Storytelling*. Según Crespo (2013) el relato en la comunicación política es una herramienta que transmite valores, objetivos y construye una cierta identidad utilizando elementos emotivos con la meta de persuadir a los ciudadanos o electores. Dicho relato debe tratarse de una historia que "moviliza, seduce, evoca y compromete mediante la activación de los sentidos y las emociones". El relato político actúa como "marca" o distintivo de un partido, líder o gobierno. De tal forma que los relatos sintetizan ideas, problemáticas o propuestas complejas en historias cercanas, sencillas, emotivas, verosímiles y fácilmente recordables por las personas (D'Adamo, O. & García Beaudoux, V., 2016).

El relato político logra movilizar a los ciudadanos porque recurre a líneas argumentativas familiares a la cultura popular llenas de valores, símbolos y mitos cercanos a las emociones de las personas, y las encausa en metas y objetivos comunes. El relato establece una problemática —real o ficticia— y luego plantea que la solución sólo puede alcanzarse a través de su liderazgo; así el político asume el protagonismo, mientras que otros candidatos o fuerzas políticas son presentados como antagonistas que concentran todo lo contrario a los valores y virtudes aceptados por la población general. Regularmente los relatos políticos tienen una "trama resiliente", es decir, apelan a la posibilidad de sobreponerse a la adversidad y fortalecerse luego de superarla; los relatos reniegan del pasado y evidencian sus defectos, así buscan diferenciarse de todo "lo malo que es el pasado", y condensar en sí mismos todas las virtudes que hagan posible un "mejor futuro" (D'Adamo, O. & García Beaudoux, V., 2016).

La utilización del relato es ya una constante en la comunicación política, no sólo en la electoral sino también a nivel institucional o de gobierno, por supuesto, el *Pacto por México* no fue una excepción. El papel del pacto como relato es claro desde el inicio debido a que el documento se presentó como "el gran acuerdo que le permitirá a México desarrollar todo su potencial y ocupar el lugar que le corresponde en el escenario mundial"; es precisamente este argumento el que sostiene y justifica, primero frente a los legisladores y posteriormente frente a la ciudadanía, la puesta en práctica de un ambicioso proyecto de reformas.

En este caso específico el pacto intentó reforzar la narrativa que Peña había ido construyendo desde su etapa como gobernador del Estado de México. Esa que lo mostraba como un líder eficaz, joven y con intenciones de traer nuevos aires a su partido y al país. Además de fomentar la imagen de Peña Nieto como un presidente que transformaría al país entero gracias a una agenda progresista. Al mismo tiempo, esta negociación empató perfectamente con las intenciones de “renovación” del PRI, y estrategia para recuperar las posiciones que había ido perdiendo durante las últimas décadas de competencia electoral. Por supuesto comunicar la renovación del partido a través de la presidencia de Peña y el *Pacto por México*, era una buena estrategia, sin embargo fue incapaz de sostenerse porque el ejercicio no trascendió del mero discurso político.

Y es que una buena parte del pacto como relato se enfocaba en mostrar las virtudes demócratas del presidente. Es decir, de construir el *ethos* político o reputación del presidente por medio de acciones y mensajes que lo pensionaran como un líder capaz de lograr consensos y ejercer el poder de manera “correcta, justificada y razonable”. Neuralmente estas

Como relato político el *Pacto por México* tiene dos importantes líneas. La primera es la idea de que el documento es resultado de la madurez de la democracia mexicana y la conducta responsable de los partidos políticos, así como el reconocimiento del entorno electoral competitivo que trajo consigo el fortalecimiento democrático. La segunda, y más importante, es la síntesis y presentación del amplio proyecto de nación y gobierno de la administración entrante, así las reformas propuestas por el presidente se enmarcan en la promesa de un proceso “reformista” que tiene como meta un “México más próspero”.

Con la ayuda de algunos casos, a continuación expondré como ambas tramas están presentes claramente en la comunicación de la Presidencia del República. Estos ejemplos son extractos de los *spots* televisivos transmitidos a nivel nacional con motivo del 1° informe de gobierno de Enrique Peña en septiembre de 2013 —a nueve meses de haber iniciado su administración—. En estos mensajes se pueden advertir claramente las líneas que dan forma al *Pacto por México* como relato político y herramienta para construir legitimidad a través de la persuasión de la opinión pública a través de procesos de comunicación política. Veamos con mayor detenimiento algunos casos:

El *spot* presentación del 1° informe de gobierno (Gobierno de la República, septiembre 2013) una *voz en off* expresa lo siguiente: “en los primeros meses de este gobierno hemos dado pasos firmes para sentar las bases que se requieren para emprender una profunda transformación nacional, que detone el desarrollo de nuestro país durante las próximas décadas”. También describe al *Pacto por México* como un “pilar” fundamental para alcanzar las metas de la administración federal, y menciona algunos de sus resultados: “con el respaldo de este pacto se han presentado —hasta ese momento— las propuestas de reforma financiera, de telecomunicaciones y educativa. Que buscan mejorar la calidad de vida de todos los mexicanos”. Esa misma presentación hace referencia al Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, mismo que tiene como meta “llevar a México a su máximo potencial” a través de cinco metas nacionales y tres estrategias transversales con importantes similitudes con las propuestas contenidas en los 5 grandes ejes temáticos de los acuerdos del *Pacto por México* (Véase la tabla resumen anexa).

En el *spot* titulado *La patria es primero* (Gobierno de la República, septiembre 2013) hace referencia directa al *Pacto por México*, toma como punto de partida la importancia de “ir más allá de nuestras diferencias por el bien de algo mucho más grande: la patria”, y así resaltar las características conciliatorias del documento. A decir del mensaje en voz del Presidente, cualquier interés particular de los partidos políticos fue echado de lado con el objetivo común de trabajar por un “México mejor”. En otro video titulado *Escudo Nacional* (Gobierno de la República, septiembre 2013) el Presidente compara la lucha del Águila y la serpiente con la “lucha diaria” de los mexicanos, e identifica el combate contra la pobreza y la desigualdad como la “batalla más importante que enfrentamos” en el presente. Ambos casos ilustran elementos del relato político como el uso de valores, mitos y símbolos, todos cercanos a la cultura popular, para activar las emociones de los ciudadanos. El primer caso apela los valores nacionales y el mito clásico de la madre patria para construir el liderazgo del presidente como un personaje maduro, concertador y preocupado por el destino del país. El segundo hace un uso más poético del mito, la metáfora de la lucha entre ambos animales resulta fácilmente reconocible por los mexicanos, con esto intenta inspirar sentimientos de orgullo y fortaleza al tiempo que se fija una meta y esboza un antagonista o amenaza, la pobreza y la desigualdad.

El *spot Despacho* (Gobierno de la República, septiembre 2013) establece con claridad el estilo de gobernar y metas que se plantea la administración, para esto el video fija una estructura temporal, es decir describe en qué momento nos encontramos y hacia dónde nos dirigimos, y proporciona un esbozo de la estrategia a seguir: "Llevamos mucho tiempo esperando a que las cosas cambien para que a México le vaya mejor, ésta es la gran oportunidad", agrega que ya se han dado "importantes pasos" como la Reforma Educativa. Luego admite que todavía existen varios retos como la implementación del resto de reformas, finalmente concluye afirmando que "no podemos seguir esperando por años, a los mexicanos nos tiene que ir mejor ya", con este comentario intenta reafirmar su mensaje y despertar el entusiasmo de los ciudadanos.

Todos estos ejemplos nos muestran claramente la manera en que el *Pacto por México* también fue utilizado como relato político para legitimar la administración de Peña Nieto y la implementación de las reformas estructurales en el espacio público. Como se advirtió en páginas anteriores, a diferencia de entender al *Pacto por México* como proceso de Diálogo Político o como mecanismo para promover la gobernabilidad —desde el origen del poder—, analizarlo como relato político —desde el ejercicio del poder— hace más visibles sus contradicciones, porque el relato político se contrapone fuertemente con realidad y esto hace que pierda credibilidad y verosimilitud como narrativa. En esta misma línea no quiero dejar de resaltar un punto que considero de interés: al analizar el pacto desde el ejercicio del poder hace notar que es precisamente este tipo de legitimidad la que le cuesta más trabajo construir con éxito a los gobiernos actuales. Me explico, para los políticos resulta mucho más sencillo apelar a su propio cargo o nombramiento para legitimar su ejercicio del poder, que buscar esta legitimidad en los ciudadanos. Es por eso que considero esta situación como un indicador del tipo de relación del círculo político con los ciudadanos y por lo tanto del tipo de legitimidad que impera en la actualidad.

A pesar del gran esfuerzo y recursos invertidos en presentar al pacto como una buena decisión de gobierno a través del relato político, hay que ser claros al afirmar que los resultados fueron escasos y poco exitosos, en buena parte por el descontento y apatía de los ciudadanos acerca de los temas políticos, pero sobre todo por una creciente percepción negativa sobre el presidente y su administración. Para confirmar esto basta con revisar los

diferentes índices de aprobación del Enrique Peña Nieto, que lo colocan como el presidente peor calificado desde que se comenzó a medir la popularidad del ejecutivo en la década de 1990.

4.2.4. La legitimidad del *Pacto por México* en conjunto

Hasta este punto he abordado la legitimidad del *Pacto por México* desde tres perspectivas: como un proceso de Diálogo Político, como mecanismo para promover y garantizar la gobernabilidad, y como un relato político; dónde, las primeras dos perspectivas corresponden a la legitimidad "desde origen" del poder, mientras que la tercera busca la legitimidad "desde el ejercicio". Este subtítulo tiene como objetivo condensar estos tres enfoques en una única argumentación que permita analizar la legitimidad del *Pacto por México* con mayor claridad.

Como se advierte también desde el principio de este trabajo, la principal crítica a este acuerdo en términos de la comunicación política está relacionada con aislamiento del debate de temas trascendentales y de interés público en los partidos políticos. Y es que sin importar si entendemos al pacto como diálogo, garantía de gobernabilidad o relato político, es indiscutible que el consenso logrado por los firmantes no tuvo origen en espacios que procurarían la participación y la representación ciudadana, más bien se originó en espacios cerrados (inclusive también para la gran mayoría de los militantes de los mismos partidos) de negociación —y no de diálogo— entre número sumamente reducido de personas. En consecuencia, el *Pacto por México* sólo puede definirse como un ejercicio de consenso artificial y por lo tanto carente de legitimidad sustancial frente a la opinión pública. Veamos con más detalle esta idea.

Cuando me refiero a la legitimidad en este trabajo no sólo tomo en cuenta los criterios formales del término, trato de hacer énfasis en un sentido sustancial de la palabra —una noción relacionada con el por qué el documentó debe ser reconocido, aceptado y cumplido por los firmantes y los ciudadanos— que satisfaga de mejor manera los retos de las democracias contemporáneas y trascienda la mera negociación y los acuerdos temporales entre actores políticos. El sentido sustancial de legitimidad tiene que ver con la existencia de principios, normas, valores, objetivos y medios comunes entre un grupo social, mismos que cohesionan, dan sentido y orden a la organización.

Para cumplir con este cometido el *Pacto por México*, debió tener una convocatoria más amplia que incluyera en la discusión de los asuntos públicos a la mayor cantidad posible de actores políticos y no sólo a los partidos. Siguiendo esa misma idea quiero resaltar también la importancia desde la comunicación política de mantener los temas de interés público al alcance de la opinión pública. Principalmente bajo el entendido de que todo lo público es político, y debe ser visible y abierto para todos. Un argumento que se basa en los siguientes supuestos: en la contraposición de los intereses públicos frente a los privados; el pensamiento de que nada público debe mantenerse en secreto o dejarse de comunicar a la opinión pública; la publicidad conlleva necesariamente algún grado de inclusión ciudadana; y por último, y más importante, la publicidad limita la apropiación privada de los recursos públicos y la tergiversación del interés común ya que tiene un rol vigilante frente y crítico frente al ejercicio del poder.

De esta manera, si la legitimidad de las decisiones sobre de temas públicos está ligada al consenso, no hay forma de el ejercicio del poder sea considerado legítimo si éstas son tomadas en secreto, en ambientes cerrados, por sólo por un limitado número de actores, y no provienen verdaderamente de la expresión autónoma y consiente de los individuos. No hay que olvidar que el consenso no forzado entre las partes es elemento más importante de la legitimidad en democracia, ya que garantiza que los intereses de todos fueron tomados en cuenta y están representados en la decisión final. En otras palabras, la legitimidad sustancial del pacto dependía de no sólo ser entendido como un producto del cálculo político de los partidos sino como un verdadero acuerdo que articulara los intereses de todos los actores, principalmente de los ciudadanos, en un conjunto de metas comunes.

Las tres perspectivas desde las cuales este trabajo ilustró las contradicciones del pacto coinciden en mostrar las diferencias entre el discurso y la fallida puesta en práctica del acuerdo. Por ejemplo, cómo proceso de diálogo, no tiene carácter representativo a nivel nacional dado que sólo están tomados en cuenta los partidos políticos y puede considerarse como una desviación patología de un proceso de diálogo; cómo mecanismo para garantizar la gobernabilidad el pacto resultó exitoso durante los primeros meses, luego fue insuficiente para congregar los diferentes intereses de partes, pero sobre todo la gobernabilidad legislativa vino en decremento de la participación y la representatividad ciudadana; como relato político el

pacto sólo volvió más visibles estas contradicciones debido a su limitada capacidad para generar empatía y persuadir a los ciudadanos. Son precisamente este tipo inconsistencias entre el discurso político del *Pacto por México* y sus acciones las que dañan y limitan la legitimidad del acuerdo.

Resumen

Este cuarto capítulo tuvo como objetivo sintetizar el contenido de los capítulos anteriores en un análisis sobre el *Pacto por México*, su legitimidad y la administración del Presidente Enrique Peña Nieto. Dicho análisis partió de entender que la legitimidad en ambientes democráticos contemporáneos está basada en el consenso y se genera en el espacio público a través de procesos de comunicación; y que el *Pacto por México* fue una especie de proceso de Diálogo Político de gobierno (Zovatto y Varela-Erasheva. 2005) con narrativa reformista, y tuvo como contexto del gradual fortalecimiento de la democracia Mexicana.

La primer parte del análisis, realice algunas anotaciones sobre las características que han tenido históricamente los acuerdos políticos y económicos en México (a), para luego abordar en particular las características del *Pacto por México* (b):

- (a) Los acuerdos en México comparten en general las siguientes características: están dirigidos a lograr pactos o acuerdos políticos, ya sea de Estado o gobierno; tienen una agenda económica o política, antes que social; no se consideran a sí mismos como un proyecto de nación que intenta reestructurar o cambiar el país; incluyen sólo a un reducido número de actores y la participación ciudadana es prácticamente nula; tienen un carácter vertical; surgen en momentos de crisis políticas o económicas que afectan la gobernabilidad del país; tienen carácter “informal” y han resultado relativamente eficaces en una dimensión fáctica.
- (b) Sobre el *Pacto por México*: Sólo consideró los puntos de vista de los partidos políticos y el Ejecutivo Federal, de hecho únicamente incluyó a las dirigencias nacionales de los partidos políticos y se redactó de forma privada; tuvo una organización vertical, y sustituyó en buena parte el trabajo legislativo; no se limitó a temas económicos y políticos, incluyó algunos temas sociales; tuvo la intención de establecer una narrativa fundacional y/o reformista con alcances nacionales, cosa que ningún acuerdo previo había tenido; y al igual que otros acuerdos en México tuvo carácter “informal” y fue eficaz en una dimensión fáctica.

En la segunda parte, describí la legitimidad del *Pacto por México* como: 1. Diálogo Político; 2. Mecanismo para promover y garantizar la gobernabilidad; y 3. Relato político:

- 1. Como Diálogo Nacional, el *Pacto por México* funcionó como una herramienta para la formulación de propuestas y como un método para concertar la acción entre grupos políticos a un nivel nacional. Sin embargo es imposible considerar al pacto como un mecanismo de consulta o catarsis, ya que se trató más de un proceso de negociación que de diálogo. Así que difícilmente contribuyó de algún modo a consolidar la democracia en México, ni a guiar el debate sobre el proceso de

democratización en el país. El *Pacto por México* funcionó en la práctica como un acuerdo de Gobierno, aunque sus intenciones siempre apuntaron a metas de Estado, lo que me llevó a considerar este acuerdo como una “desviación patológica de lo que se debe entender por un auténtico proceso de diálogo” (Zovatto y Varela-Erasheva 2005:22).

2. Como un mecanismo para promover y garantizar la gobernabilidad. Le permitió a la administración de Peña Nieto formar mayorías para funcionar y llevar a cabo su proyecto de gobierno, es decir la cooperación entre el presidente y su partido, y la oposición, alentó la formación de mayorías parlamentarias. A pesar de que la competencia electoral nunca dio señales de afectar negativamente la gobernabilidad del país según Lujambio (2002) y Casar (2008), sí hay evidencia de iniciativas presidenciales que fueron rechazadas o modificadas por Congreso debido a la falta de acuerdos entre bancadas, fue sólo a través de este acuerdo que reformas polémicas fueron aprobadas. Aquí puede advertirse la que probablemente sea la única virtud del *Pacto por México*: el reconocimiento por parte de los partidos de que en el actual sistema político mexicano ninguno de ellos es capaz de lograr por sí mismo mayorías contundentes en las Cámaras Legislativas. Sin embargo, si consideramos al consenso como elemento central de la legitimidad, el *Pacto por México* puede ser criticado por haber “forzado” o excluido varios actores políticos a favor de concretar acuerdos.
3. Como relato político o *Storytelling* el *Pacto por México* tiene dos importantes líneas: La primera es que el documento es resultado de la madurez de la democracia mexicana y la conducta responsable de los partidos políticos, así como el reconocimiento del entorno electoral competitivo que trajo consigo el fortalecimiento democrático. La segunda, es la síntesis y presentación del amplio proyecto de nación y gobierno de la administración entrante destinado a tener un “México más próspero”. Este apartado ilustra cómo el *Pacto por México* como relato político también legitimó la administración de Peña Nieto y la implementación de las reformas. Empero, el relato político hace aún más evidentes las contradicciones entre el pacto y la realidad, por lo que hace que éste pierda credibilidad y verosimilitud como narrativa.

De estos tres enfoques se desprende la principal crítica a este acuerdo en términos de la comunicación política: el consenso del que parte el *Pacto por México* está relacionado con aislamiento del debate de temas trascendentales y de interés público en los partidos políticos. Es evidente que el consenso logrado por los firmantes no tuvo origen en espacios que procurarían la participación y la representación ciudadana, más bien se originó en espacios cerrados de negociación, por lo tanto, el *Pacto por México* sólo puede definirse como un ejercicio de consenso artificial y carente de legitimidad sustancial frente a la opinión pública. Para gozar de legitimidad sustancial *Pacto por México*, debió tener una convocatoria más amplia que incluyera en la discusión de los asuntos públicos a la mayor

cantidad posible de actores políticos, ya que mantener los temas de interés público al alcance de la opinión pública debido a que desde mi perspectiva todo lo público es político, y debe ser visible y abierto para todos. Es decir, la legitimidad sustancial del pacto dependía de no sólo ser entendido como un producto del cálculo político de los partidos sino como un verdadero acuerdo que articulará los intereses de todos los actores.

Conclusiones y hallazgos

A lo largo de este trabajo me ocupé de la legitimidad del *Pacto por México* desde la Comunicación Política en democracia. Este análisis partió de la siguiente premisa: la comunicación política tiene un papel central en la construcción de la legitimidad de los regímenes democráticos y su ejercicio del poder; y a su vez, esa legitimidad está basada en el consenso de los actores políticos generado en el espacio público. Considerando lo anterior, este texto aborda el rol de la comunicación política en los procesos de construcción de legitimidad en ambientes democráticos. De manera específica, el objetivo de este trabajo fue analizar la legitimidad del *Pacto por México*, y el papel del acuerdo en la administración del presidente Enrique Peña Nieto.

En los capítulos anteriores detallé los elementos que describen el rol de la comunicación política en las democracias contemporáneas, y la legitimidad como principal vínculo entre ambas; los procesos de Diálogo Nacional, los antecedentes históricos del *Pacto por México* y el proceso de transición democrática en México; además realicé una amplia descripción sobre el documento, sus participantes, acuerdos y negociaciones. Por último, describí las características generales de los acuerdos en México, y abordé en específico la legitimidad del *Pacto por México* desde tres puntos de vista: como Diálogo Político, mecanismo para promover la gobernabilidad, y relato político.

Durante el proceso de investigación de este trabajo, fueron haciéndose evidentes hallazgos sobre el *Pacto por México*, que si bien no correspondían a los objetivos originales de esta tesis, eran relevantes para entender el acuerdo, resultaban novedosos dado el limitado

número de publicaciones sobre el tema, y constituyen —desde mi punto de vista— una primera aportación de este trabajo. Por esta razón, creo pertinente dividir las conclusiones de este trabajo en dos. Primero las que resultaron de la investigación sobre el *Pacto por México* como hecho (a), y que pueden leerse como la suma y sistematización de la información obtenida para definir, describir y comparar el documento con acuerdos similares en la historia reciente nacional. Luego las que se refieren claramente a la legitimidad del acuerdo y a la comunicación política como un elemento relevante en la construcción de ésta en ambientes democráticos (b).

Conclusiones sobre el *Pacto por México* y otros acuerdos previos (a)

En primer lugar, a diferencia de los acuerdos económicos y políticos expuestos en el segundo capítulo de este trabajo, el *Pacto por México* tiene la intención expresa de ser un proyecto de nación. Los acuerdos económicos de 1980 y el acuerdo político de 1994, se limitaban a intentar resolver una agenda sumamente específica (política o económica). Es decir, surgieron en momentos de suma necesidad para superar una dificultad en específico, el primero la fragilidad de la economía nacional, y el segundo como respuesta a la creciente demanda de democratizar al país, abrir espacios a la oposición política y disminuir el poder presidencial. Es quizá el acuerdo impulsado por Vicente Fox en 2001, en contenido (económico, político y social) y propósitos planteados, el ejemplo más cercano al *Pacto por México*, sin embargo carece de un sentido "fundacional" o "reformista", además es el ejemplo menos exitoso de todos los casos expuestos.

Los acuerdos en México comparten en general estas características: no son proyectos de nación que busquen reestructurar o cambiar el país; incluyen a un reducido número de actores y la participación ciudadana es prácticamente nula; tienen una estructura vertical y están centrados en la figura presidencial; su objetivo es lograr pactos o acuerdos políticos de gobierno; tienen agendas económicas o políticas; surgen en momentos de crisis políticas o económicas que afectan la gobernabilidad; son "informales"; y han resultado relativamente eficaces en una dimensión fáctica.

La siguiente tabla muestra la comparación entre el *Pacto por México* y los acuerdos políticos y económicos más relevantes que tuvieron lugar desde finales de la década de 1980 hasta 2012.

Resume las principales características de estos acuerdos, y permite entender con mayor claridad porque el *Pacto por México* tiene un lugar aparte en la historia nacional:

	Acuerdos Económicos de 1980 (PECE y PSE).	Acuerdo Político Nacional (1994).	Acuerdo Político para el Desarrollo Nacional (2001).	<i>Pacto por México</i> (2012).
Tipo de agenda preponderante	Económica.	Política.	Política-social.	Económica, política y social, con pretensiones reformistas.
Tipo de diálogo	Diálogo Político de gobierno.	Diálogo Político de gobierno.	Diálogo Político de gobierno.	Diálogo Político de gobierno con pretensiones reformistas.
Impulsado por	Presidente.	Presidente.	Presidente.	Presidente.
Integrantes	Gobierno, obreros, campesinos y empresarios.	Partidos políticos.	Partidos políticos.	Partidos políticos
Detonante	Crisis económica.	Crisis política.	Crisis política.	Intenciones reformistas.
Principales Resultados	Acuerdos económicos para enfrentar las constantes crisis económicas.	Reforma Política de 1996-1997.	Sin resultados concretos.	12 reformas estructurales.

El *Pacto por México* es un caso excepcional en la historia política mexicana, que logró alinear a los principales partidos políticos nacionales y legislar cambios que bajo otras circunstancias habrían sido rechazados por el Congreso de la Unión. El acuerdo se firmó el 1 de diciembre de 2012, y se dio por terminado en agosto de 2014; se presentó a la opinión pública como una muestra de la madurez democrática mexicana y el reconocimiento de un contexto político

nacional altamente competitivo en el que ningún partido puede gobernar por sí mismo, e identificó al sexenio de Peña Nieto como el sexenio de las "reformas estructurales".

Este trabajo definió al *Pacto por México* como un ejercicio con pretensiones de ser un Diálogo Nacional, en específico un Diálogo Político de Gobierno, según la tipología expuesta por Zovatto y Varela-Erasheva (2005), debido a su amplio contenido temático y su intención de establecer una narrativa fundacional de alcance nacional. Al mismo tiempo, el acuerdo y sus reformas se convirtieron en una agenda de gobierno que definiría el rumbo del sexenio.

Si bien los objetivos del pacto se plantearon originalmente como positivos, en la práctica los atributos reales no eran correspondientes. El *Pacto por México*, fue una respuesta a la competencia electoral provocada por el proceso de democratización del país que dificultaba la aprobación de grandes reformas debido a la fragmentación del Congreso, y no a la voluntad de los firmantes por realizar cambios sustanciales en la vida nacional. Más que ayudar a consolidar la democracia, el acuerdo respondió a decisiones estratégicas para fabricar el consenso; tuvo una organización vertical; sustituyó en buena parte el trabajo legislativo; y limitó los espacios de diálogo a reuniones privadas entre los dirigentes nacionales de partidos políticos y el Presidente. Lo que sí le reconoce este trabajo es que identificó los intereses prioritarios para el desarrollo del país y organizó a los partidos políticos bajo un mismo esquema de trabajo, que aunque parezca engañoso es un indicador favorable para la vida política del país.

Conclusiones sobre la legitimidad del *Pacto por México* desde la Comunicación Política (b)

En segundo lugar, abordaré las conclusiones que refieren a la legitimidad del pacto y a la comunicación política en democracia. Comencemos recordando que la comunicación política en democracia incide de manera determinante en el ejercicio del poder, ya que tiene un papel esencial para que el acceso y el ejercicio de éste sean considerados legítimos. Desde una definición sustancial de democracia —que trasciende los criterios procedimentales de la democracia liberal formal—, la legitimidad está basada en el consenso entre gobernados y gobernantes, y es generada en el espacio público a través de procesos de comunicación. En otras palabras, la legitimidad es el principal vínculo entre la comunicación política y la

democracia contemporánea ya que sólo a través del consenso de la expresión autónoma y consiente de los individuos y grupos que forman una sociedad un régimen democrático puede sostenerse.

Antes también escribí que el poder se legitima en el espacio público frente a la opinión pública, una síntesis bien delimitada de la población general. Esta idea exige algunas precisiones entorno a las características de ambos conceptos: espacio público y opinión pública. El espacio público contemporáneo tiene una lógica mediática y "espectacular" que lo aleja de su sentido clásico —argumentativo y racional—, por otro lado con la opinión pública ha sucedido algo muy parecido, al grado que su razón crítica (en contraposición del poder estatal) se ha ido diluyendo gracias a la gradual masificación de los procesos políticos.

En este trabajo abordé la legitimidad del *Pacto por México* desde tres enfoques (cómo Diálogo Político, mecanismo para promover la gobernabilidad, y relato político), esto me permitió llegar a las siguientes afirmaciones:

Si bien el Pacto por México articuló a diferentes actores en un mismo esquema de trabajo, no contribuyó a mejorar la democracia mexicana, debido a que se trató de una desviación patológica de un proceso de diálogo, procuró el ejercicio "cómodo" de la administración del presidente y protegió los intereses de los partidos firmantes. A pesar de seguir el modelo de Diálogo Nacional, el acuerdo separó el debate público de los ciudadanos y lo encerró en los partidos políticos. Si consideramos además que la redacción del pacto ignoró a los ciudadanos, y separó lo "común" o "general" de la discusión abierta y pública, el acuerdo resultó poco representativo y legítimo ante la opinión pública.

El *Pacto por México* resultó exitoso como un mecanismo para formar mayorías legislativas e impulsar el proyecto de gobierno de Peña Nieto porque garantizó la gobernabilidad legislativa, a pesar de que ésta jamás estuvo en verdadero riesgo, y más bien estuvo sujeta a las consecuencias de la competencia electoral. Empero, si consideramos al consenso como elemento central de la legitimidad sucede exactamente lo mismo que en el punto anterior, se trata de un ejercicio con origen en el consenso manipulado entre un muy limitado número de actores en los que los ciudadanos no están representados. Así, la legitimidad del acuerdo es cuestionable y se confirma como un atajo para el ejercicio del poder.

Ahora como relato político, el *Pacto por México* se presentó como una muestra de madurez de la democracia mexicana, la conducta responsable de los partidos políticos y un proyecto de gobierno destinado a promover el desarrollo del país. Sin embargo, como narrativa el pacto no logró persuadir a la opinión pública ya que la contradicción entre las virtudes que se intentaban comunicar y la percepción de las personas acerca del pacto eran demasiado significativas. Mientras que los mensajes de la presidencia esbozaban una nueva etapa para el país (supuestamente producto de una generación renovada del PRI), los ciudadanos mostraban, en el mejor de los casos, completo escepticismo acerca de las reformas. Esta inconsistencia en el mensaje, se tradujo en que el acuerdo gozara de poca credibilidad y legitimidad frente a los ciudadanos.

Todo lo anterior nos conduce a resolver que el *Pacto por México* no puede considerarse legítimo según los criterios sustanciales descritos en este trabajo. Es decir, si la legitimidad en democracia parte del consenso, y éste a su vez sólo se logra a través de la expresión libre, autónoma, consciente y abierta de los diferentes discursos políticos —por lo tanto de interés general—, y significa la existencia de principios, valores, y metas comunes entre los ciudadanos; el *Pacto por México* no puede considerarse legítimo porque funcionó más como una estrategia de gobierno que como mecanismo para articular discursos políticos heterogéneos.

La legitimidad en un nivel sustancial del pacto dependía de no ser considerado sólo como un cálculo político, sino como un acuerdo capaz de articular los distintos discursos políticos en un esquema abierto de discusión. Para esto era necesario que el *Pacto por México*, tuviera una convocatoria mucho más amplia que permitiera a los ciudadanos integrarse al debate. Todo esto bajo el entendido de que si el *Pacto por México* tenía como objetivo replantear la forma en que se conducía el país, era necesario hacerlo de la manera más abierta y pública posible, y no sólo a través de los partidos políticos.

El valor del pacto, tanto político como social, debió reflejarse en la percepción de las personas sobre la política y en la vida cotidiana de los ciudadanos. En otras palabras, el acuerdo debió producir resultados cuantificables, pero también simbólicos que abonaran a la legitimidad de la democracia, el ejercicio del poder político, el acuerdo y la administración de Enrique Peña

Nieto. A nivel comunicacional el *Pacto por México* no trascendió como un ejercicio fundacional en la etapa de consolidación de la democracia en México; se limitó a ser sólo un esbozo del rumbo de la administración federal que no fue más allá de la comunicación institucional.

Para finalizar con las conclusiones quiero mencionar de forma breve un asunto que está implícito en el planteamiento de mi investigación pero que no abordé a detalle, y queda como asignatura pendiente o posible veta de investigación a futuro: la aparente incompatibilidad del espacio público contemporáneo y la formación del consenso razonado, con lucha contra la crisis de legitimidad por la que atraviesan las democracias contemporáneas. Es así que vale la pena hacer explícita la siguiente pregunta: ¿Cómo un espacio público dominado por una lógica mediática, que no privilegia la formación de opiniones razonadas, puede promover el consenso y la legitimidad en democracia desde un punto de vista sustancial?

Una alternativa de respuesta proviene del trabajo de Jürgen Habermas, de su Teoría de la Acción Comunicativa acerca de la racionalidad del poder y su sucesiva propuesta normativa sobre de la Democracia Deliberativa. Habermas (2009: 147) entiende que la comunicación política es “un mecanismo de mejoramiento del aprendizaje cooperativo orientado a la resolución de problemas” y que va más allá de la mera legitimidad procedimental. Es precisamente el énfasis en los criterios sustanciales de la legitimidad democrática, la ventaja que ofrece el planteamiento de Habermas. Así pues, estoy convencido de que estas ideas serán de gran ayuda para encausar futuros trabajos sobre la representatividad de acuerdos políticos como el *Pacto por México* y su legitimidad en democracia.

Lista de referencias

Libros y Artículos académicos

- Arendt, Hannah. (2009). *La Condición Humana*. Buenos Aires: Paidós.
- Apodaka, Eduardo y Villareal, Mikel. (2008). *El Poder en Busca de Autoridad. Las Dinámicas de psicosociales de la legitimación*. España: Editorial Club Universitario.
- Ascanio, Alfredo. (2010). *Análisis del discurso político*. México: Trillas.
- Ávila, Carlomagno. (2015) "Narrativa Nacional de los Pactos Políticos" en Figueiras, L. (Coord.). (2015). *El Pacto por México y La Comunicación Política*. México: UNAM-FCPyS.
- Revista del Banco del Comercio Exterior. *Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE) Junio de 1989*. 535.
- Becerra, Ricardo; Salazar, Pedro; Woldenberg, José. (2000) *La mecánica del Cambio Político en México. Elecciones, Partidos y Reforma*. México: Cal y Arena. Pp. 365-455.
- Boladeras, Margarita. (2001), *La opinión pública en Habermas*, en Análisis número 26, pp. 51-70.
- Manin, Bernard. (1998). *Los Principios del Gobierno Representativo*. Madrid: Alianza Editorial, 1998. pp. 199-236.
- Bobbio, Norberto. (1984). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- _____, (Coord.) (1998). *Diccionario de Política*. México: Siglo XXI.

- Canel, Ma. José. (Año). *Comunicación Política. Una Guía para su Estudio y Práctica*. Madrid: Tecnos.
- _____, (1999). *Comunicación Política. Técnicas y Estrategias para la Sociedad de la Información*. Madrid: Tecnos.
- Casar, Ma. Amparo. (2014). *Para Entender La Reforma de las Instituciones Políticas del Estado Mexicano*. México: Nostra.
- _____, (2008) "Los gobiernos sin mayoría en México, 1997-2006", en *Política y Gobierno*, Vol. XV, Número 2, pp. 221-270.
- Crespo, Ismael. (2013). *Comunicación Política y Campañas Electorales en América Latina*. Buenos Aires: Biblos.
- D'Adamo, Orlando. y García Beaudoux, Virginia. (2016) "Comunicación Política: narración de historias, construcción de relatos políticos y persuasión", en *Comunicación y Hombre*. No. 12, pp. 23-39.
- Dahl, Robert (1996). *La Poliarquía*, México, REI, pp. 13-39
- Ferry, Jean-Marc. (1989). "Las Transformaciones de la Publicidad Política", en Ferry, Wolton, et. al. (1989). *El nuevo espacio público*. Barcelona: Gedisa.
- Fernández, P., Flaño, N., Piazze, A. (2002). "Iniciativa Diálogo de Política Social: guías operativas para su implementación." Trabajo presentado en el taller de trabajo: El papel de los diálogos en la política social. Implicaciones para la Estrategia de Desarrollo Social del BID. Santiago de Chile. Documento mimeografiado.
- Figueiras, Leonardo. (Coord.). (2015). *El Pacto por México y La Comunicación Política*. México: UNAM-FCPyS.
- Foucault, Michael. (1970). *El orden del discurso*. Buenos Aires: Tusquets.
- Giménez, Gilberto (1983). "El análisis del Discurso Político-jurídico", cap. V de *Poder, Estado y Discurso*. México: UNAM.

- González, P. (1967). *La democracia en México*. México: Era.
- Gutiérrez Vidrio, Silvia. (2000). "El discurso político. Reflexiones teórico-metodológicas", en Versión, número 10 México: UAM-X.
- Habermas, Jürgen (2009). *¡Ay Europa! Pequeños escritos políticos XI*. Madrid: Trota.
- _____, (1992). *Historia y Crítica de la Opinión Pública*. España: MassMedia.
- _____, (1987), *Teoría de la Acción Comunicativa*. Tomo I. Madrid: Taurus.
- Lujambio, Alonso (2001). "Adiós a la excepcionalidad. Régimen presidencial y gobierno dividido en México", en Lanzaro, Jorge y Mayorga, René (coord.) (2001) Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina. Buenos Aires: CLACSO.
- Mariñez, Freddy. (2004). *Análisis Político y Estrategia de Actores. Una visión prospectiva*. México: Noriega Editores.
- McNair, Brian. (2011). *An Introduction to Political Communication*. Oxford: Routledge.
- Ortega, Félix. (2011). *La política mediatizada*. Madrid: Alianza Editorial.
- Ortega, Jesús. (2015) "El Pacto por México y la crisis estructural del Estado Mexicano" en Figueiras, L. (Coord.). (2015). *El Pacto por México y La Comunicación Política*. México: UNAM-FCPyS.
- Ortega Riquelme, Juan Manuel. (Abr. - Jun., 2006) Acuerdos Tripartitas y Gobernanza Económica en el México de Fin de Siglo. Foro Internacional. Vol. 46, No. 2 (184), pp. 227-262.
- Pérez, Rafael Alberto. (2001) *Estrategias de Comunicación*. Barcelona: Ariel Comunicación.
- Piazze, Ada y Flaño, Nicolás (Editores) (2005) *Diálogo Social en América Latina. Un cambio hacia la democracia ciudadana*. Banco Interamericano de Desarrollo.

- Rabotnikof, Nora. (2005). *En Busca de Un Lugar Común: el Espacio Público en la Teoría Política Contemporánea*. México: UNAM-IIF.
- Saborido, Jorge. (2008). *Elementos de análisis sociopolítico. Ideología, Estado y democracia*. Buenos Aires: Biblios.
- Sanders, Karen, y Canel, José María (Editoras). (2003). *Government Communication: Cases and Challenges*. London: Bloomsbury.
- Schumpeter, J. (1996). *Capitalismo, Socialismo y Democracia*. Barcelona: Folio. 250. 343-360.
- Sosa Hernández, Georgina. (2016). *En los límites de la democracia: la (re)acción de las televisoras frente a su regulación*. México: UNAM-Coordinación de Estudios de Posgrado.
- Touraine, Alain. (1989). "Comunicación Política y crisis de la representatividad", en Ferry, Wolton, et. al. (1989). *El nuevo espacio público*. Barcelona: Gedisa.
- Ventura, Adrián (2004). *Poder y Opinión Pública*. Buenos Aires: Rubinzal - Culzoni Editores.
- Verón, Eliseo (1987). "La palabra adversativa", en Verón, E., et. Al., *El Discurso político*, Hacetter, Buenos Aires.
- Woldenberg, José. (2012). *Historia Mínima de la Transición Democrática en México*. México: COLMEX.
- Wolton, Dominique. (1989). "La comunicación Política: construcción de un Modelo", en Ferry, Wolton, et. al. (1989). *El nuevo espacio público*. Barcelona: Gedisa.
- Zovatto, Daniel y Varela-Erasheva, Marcelo. (2005) "Diálogos Nacionales: Lecciones Aprendidas en Diversas experiencias en América Latina" en Piazzese, Ada y Flaño, Nicolás (Editores) (2005) *Diálogo Social en América Latina: Un cambio hacia la democracia ciudadana*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Publicaciones periódicas

- Aristegui Noticias / Redacción. (Noviembre 27, 2012). Con Zedillo y Fox, antecedentes del Acuerdo Político Nacional. México: Aristegui Noticias. Disponible en: <http://aristeguinoicias.com/2711/mexico/con-zedillo-y-fox-antecedentes-del-acuerdo-politico-nacional>
- Caño, Antonio. (15 diciembre, 1988) *México prorroga el Pacto de Solidaridad Económica, con sindicatos y empresarios*. El país. (Consultado Junio 2016) Disponible en: http://elpais.com/diario/1988/12/15/economia/598143615_850215.html
- Delgado, A. *La historia del frágil 'Pacto de los Cuates'*. Proceso. Abril 27, 2013.
- García, C., García, A., Jiménez, H. y Nieto, F. *Cómo se cocinó el Pacto por México*. El Universal. Agosto 4, 2013. Disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2013/como-se-cocino-el-pacto-por-mexico-940149.html>
- Guzmán, Manuel. (Diciembre, 4. 2012) *El Regreso de los Pactos*. México: El Economista. Disponible en: <http://eleconomista.com.mx/mercados-estadisticas/2012/12/04/regreso-pactos>.(Consultado: Junio 2016).
- Soriano, A. *José Murat: el despojo de la casa de doña Olga Castillejos*. El Despertar de Oaxaca. Febrero 10, 2015. Disponible en: <http://despertardeoaxaca.com/jose-murat-el-despojo-de-la-casa-de-dona-olga-castillejos/>
- Montalvo, Tania. (Diciembre 2, 2012). *El Presidente Peña Nieto firma el Pacto por México con el PAN y el PRD*. CNN-Expansión. Disponible en: <http://expansion.mx/nacional/2012/12/02/el-presidente-pena-nieto-firma-el-pacto-por-mexico-con-el-pan-y-el-prd>
- Moraga, Susana. (Diciembre, 13. 2012) *¿Qué pasó con otros pactos que han firmado las autoridades?* México: CNN-Expansión. Disponible en: <http://www.adnpolitico.com/gobierno/2012/12/12/que-ha-pasado-con-los-otros-pactos-que-se-han-firmado> (Consultado: Mayo 2016).

- Notimex/El Universal. (Octubre, 7. 2001) Conozca el Acuerdo Político para el Desarrollo Nacional. México. El Universal. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/25867.html> (Consultado Marzo 2016)
- Pacheco, R. *Presentan Cordero y Barbosa ruta crítica para la reforma política alterna al Pacto.* Excélsior. Mayo 28, 2013. Disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/05/28/901121>
- Rivera, Miguel Ángel (enero, 7. 2009) *Pactos, contra los trabajadores.* La Jornada. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2009/01/07/index.php?section=opinion&article=004o1po>
- Robles, L., Figueroa, H. y Zepeda, A. (noviembre, 27. 2012) *PRI, PAN y PRD van por pacto nacional.* Excélsior. Disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/2012/11/27/nacional/871850>
- Robles, L. (noviembre, 27. 2012) *El acuerdo va, pese a bloque calderonista* Excélsior. Disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/2012/11/28/nacional/872077>
- _____, (noviembre, 30. 2013). *Se comprometen al pacto.* Excélsior Disponible en:
- _____, (junio, 9. 2013). *AMLO se negó al Pacto.* Excélsior Disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/06/09/903196>

Páginas web

- Fondo de Cultura Económica. *Conversaciones a Fondo Enrique Peña Nieto.* (1.34.34). México: Fondo de Cultura Económica. Transmitido en agosto 19, 2014. Disponible: https://youtu.be/mAwF0q_dG44
- Ocampo, Y. & Lizárraga E. (Producción). (2013) *Punto de Partida. La historia del Pacto por México.* Parte 1. (29.04) México. Noticieros Televisa. Disponible en: http://youtu.be/K_JfLE4DOaQ

- _____, (2013) *Punto de Partida. La historia del Pacto por México*. Parte 2. (29.34). México. Noticieros Televisa. Disponible en: <http://youtu.be/7TpxLLb4gAs>
- Pacto por México. 2013. *Desarrollo económico y bienestar social con justicia y paz*. Disponible en: <http://pactopormexico.org/>
- _____, (2013). *Pacto por México*. Disponible en: <http://pactopormexico.org/PACTO-POR-MEXICO-25.pdf> (Consultado diciembre de 2014-enero de 2015).
- _____, (Enero, 8. 2013) Integrantes del Consejo Rector del Pacto por México <http://pactopormexico.org/integrantes-del-consejo-rector-del-pacto-por-mexico/>
- Memoria Política de México. *Discurso del Presidente Miguel de la Madrid*. <http://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/7CRumbo/1987PSE.html>
- Presidencia de la República 1994-2000 (s.f.) *Firma del Acuerdo Político Nacional entre los Principales Partidos Políticos del País*. México: Presidencia de la República. Consultado Junio 2016. Disponible en: <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/disc/ene95/17ene95.html>
- _____, (2000) *Reforma Política y Procesos Electorales en México*. México: Presidencia de la República. Consultado Junio 2016. Disponible en: http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/pub/publics/c-mex/democracia_ago2000.pdf
- Presidencia de la República 2012-2018 (2013). *Reformas en acción*, en línea, <http://reformas.gob.mx/> (Consultado 29 diciembre de 2014).
- _____, (2013). *Primer Informe de Gobierno Presidente Enrique Peña Nieto – Presentación*. Consultado Noviembre 2016. Disponible en: <https://youtu.be/6-8iG1Q9H7Y>
- _____, (2013). *Primer Informe de Gobierno Presidente Enrique Peña Nieto - Banda Presidencial*. Consultado Noviembre 2016. Disponible en: https://youtu.be/4tJf_Ndj-xU

- _____, (2013). Primer Informe de Gobierno Presidente Enrique Peña Nieto – Despacho. Consultado: Noviembre 2016. Disponible en: <https://youtu.be/J2JdNMyxP10>
- _____, (2013). Primer Informe de Gobierno Presidente Enrique Peña Nieto La patria es primero. Consultado: Noviembre 2016. Disponible en https://youtu.be/AFZ85Jcd_D0

Conferencias

- Coloquio del *Pacto por México* en la UNAM- FCPyS. Seminario Interdisciplinario de Comunicación e Información (SICI). 12 y 13 de mayo de 2014. Auditorio J.M. Vigil del Instituto de Investigaciones Bibliográficas.
- Woldenberg, José. La transición democrática mexicana. Memorias del grupo de trabajo, Cuba, la reconciliación nacional: Grupo de trabajo Memoria, Verdad y justicia. Centro para América Latina y el Caribe. Universidad Internacional de Florida. 2003. Disponible en: <http://memoria.fiu.edu/memoria/documents/woldenberg.pdf>
- Woldenberg, José. (Noviembre 5, 2013). Conferencia Magistral: *El Pacto por México. Significado y limitaciones*. México: UNAM-FFyL. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=pLRedwsz1Ys>

- **Anexos**

Cronología *Pacto Por México*¹⁸¹⁹

Fecha	Acontecimiento
1-julio-12	Jornada Electoral Presidencial 2012.
Julio 2012	Reunión en las Oficinas de Marcelo Ebrard.
Agosto	*Primera reunión de José Murat, Jesús Ortega, Jesús Zambrano y Luis Videgaray. Una semana después se reúnen de nuevo, ahora con la presencia de Osorio Chong.
Agosto 30	El TFPJF declara improcedentes las inconformidades promovidas por la Coalición Movimiento Progresista
29-nov-2012	Conferencia de Prensa en el Hotel Camino Real confirmando los acercamientos entre partidos.
2-dic-12	Firma del Pacto por México.
7-dic-12	Presentación del paquete económico 2013.
10-dic-12	Presentación de la Reforma Educativa.
13-dic-12	Senado acuerda Ley de Ingresos 2013.
20-dic-12	La Cámara de Diputados aprueba en lo general modificaciones al Art. 3° de la Constitución.
21-dic.12	Senado aprueba en lo general la Reforma Educativa.

¹⁸ Aunque no es posible localizar la fecha exacta de algunos acontecimientos, se colocan en el orden que corresponde según las fuentes consultadas.

¹⁹ Las fechas resaltadas indican el periodo de tiempo en que existieron reuniones en torno al tema sin hacerse público.

22-dic-12	Diputados aprueban en lo general la Reforma Educativa.
8-ene-13	Instalación del Consejo Rector del Pacto por México.
28-en-13	El Partido Verde se adhiere al pacto.
14-feb-13	Gustavo Madero toma el cargo de Presidente de Consejo Rector.
18-feb-13	La CONAGO se suma al Pacto.
26-feb13	Aprehensión de Elba Esther Gordillo, líder del SNTE.
5-mar-13	Presidencia presenta un proyecto de Iniciativa de reforma en telecomunicaciones.
14-mar-13	Jesús Zambrano Toma la presidencia del Consejo Rector del Pacto.
23-mar-13	Diputados aprueban en lo general el dictamen de reforma en materia de telecomunicaciones.
1-abril-13	Presentan ajustes al calendario de acciones. Se adelantan Telecomunicaciones, y la Iniciativa de ley de regulación de deuda de estados y municipios.
16-abr-13	Senado aprueba reformas para que la Cámara Alta y SHCP controlen deudas de Estados y Municipios.
19-abri-13	Senado aprueba en lo general reformas en telecomunicaciones.
20-abr-13	Se prepara la reforma a la Ley de Minas.
22-abril-13	Presentación de la Reforma Financiera. PRD y PAN no la respaldan por evidencias de compra de votos en Veracruz.
24-abril-13	Se retoman las negociaciones del Pacto. PAN y PRD condicionan su permanencia.
29-abril-13	Consejo Rector acuerda blindar programas electorales de fines

	electorales.
2-may-13	PRI y PAN acuerdan adelantar Reforma Política
6-may-13	Se retoman los trabajos del <i>Pacto por México</i> . Priorizan la Reforma Política.
7-may-13	Firma del <i>Adéndum del Pacto por México</i> .
8- may-13	Se presenta la Reforma Financiera.
20-may-13	Peña Nieto presenta el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018
22-may-13	Se aprueba Reforma en Telecomunicaciones y se envía al Poder Ejecutivo.
28-may-23	Senadores del PRD y PAN presentan de la llamada “Agenda Mínima”.
8-jun-13	Cesar Camacho Quiroz, Presidente en turno del Consejo Rector del Pacto por México da a conocer que la Reforma Energética se discutirá en septiembre.
10-jun-13	Promulgación la Reforma en Telecomunicaciones.
25-jun-13	PRD presenta propuesta de Reforma Energética.
Julio	El ambiente pre-electoral tensa las relaciones entre partidos, PRD y PAN se distancian del acuerdo.
7-jul-13	Jornada Electoral en Quintana Roo, Veracruz, Oaxaca, Hidalgo, Aguascalientes. Zacatecas, Chihuahua, Tlaxcala, Baja California, Puebla, Tamaulipas, Sinaloa y Coahuila.
11-jul-13	PAN y PRD coinciden en condicionar la aprobación de reformas económicas a una reforma político electoral.
17-jul-13	Después de la ruptura las actividades del pacto se reanudan.

Julio	Discusiones de la Reforma Política. Se plantea un periodo extraordinario.
Agosto	Fracciones del PRD llaman al partido a abandonar el Pacto.
11-agos-13	Peña Nieto presenta iniciativa de Reforma Energética.
13-agos-13	Mesas de trabajo sobre Reforma Política.
3-sep-13	Camacho Quiroz es nombrado Presidente del Consejo Rector del Pacto por México.
4-Sep-13	Presidencia presenta una propuesta de reforma financiera.
8-sep-13	Presentación de Reforma Hacendaria.
10- sep-13	Promulgación de Leyes Secundarias de la Reforma Educativa. Diputados aprueban Reforma Financiera.
14-sep-13	Desalojo del plantón de la CNTE instalado en el Zócalo.
23-sep-13	Foros de la Reforma Energética en el Senado. El PRD no participa.
Sep.-oct	Discusión sobre el IVA en colegiaturas y Reforma Hacendaria, PAN no acepta los términos, pero el PRD apoya la iniciativa.
15-oct-13	Diputados aprueban modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal.
12-nov-13	Acuerdo entre PAN y PRI, PAN apoyará la Reforma Energética si PRI se aprueba la Reforma Político Electoral.
22-nov-13	El Congreso Nacional del PRD
26-nov-13	El Senado aprueba Reforma Financiera.
28-nov-13	PRD abandona el acuerdo. PRI y PAN se comprometen a continuar con los trabajos.

5-dic-13	Senadores aprueban Reforma Política. En días siguientes pasa a la Cámara de Diputados.
11-dic-13	Ambas Cámaras aprueban la Reforma Energética.
20-dic-13	Promulgación de la Reforma Energética.
9-ene-14	Reforma Financiera es promulgada por el Presidente.
31-ene-14	Promulgación de la Reforma Político Electoral.
17-feb-14	Aunque el PRD abandona el Pacto tras la aprobación de la Reforma Energética, se crea el “Pacto en el Senado”.
23-abr-14	PRD anuncia su regreso al Pacto para participar en la discusión de las Leyes Secundarias en telecomunicaciones.
26-abr-14	Se rompe la mesa de negociación de la Reforma Político Electoral,
29-abr-14	Reforma en Competencia Económica aprobada en lo general y lo particular por la Cámara de Diputados.
Mayo	Se negocian las condiciones de las Leyes Secundarias a la Reforma Energética.
14-may-14	Senado aprueban Reforma Político Electoral.
Junio	Iniciativa privada protesta por las condiciones de la Reforma Fiscal.
18-jun-14	PAN se retira de las negociaciones de las Leyes Secundarias de la Reforma Energética.
8-jul-14	América Móvil desincorpora activos para evitar ser considerado “preponderante”. La Cámara de Diputados aprueba las leyes secundarias en Telecomunicaciones.
14-jul-14	Se promulga la Ley de Telecomunicaciones.

15-jul-14	El Senado aprueba en lo general y lo particular, 4 dictámenes de las Leyes Secundarias en Materia energética.
16-jul-14	El Congreso aprueba periodo extraordinario para discutir las leyes Secundarias en materia Energética.
20-jul-14	El Senado aprueba Ley de PEMEX y CFE.
Julio	Aprobación de los dictámenes en materia energética.
11-agos-14	Promulgación de la Reforma Energética.
12-agos-14	El PRD anuncia 10 acciones de repudio en materia energética.
19-agos-14	Presidente menciona “Que el Pacto por México ya dio de sí” en el programa <i>Conversaciones a Fondo</i> (2014).

Tabla Resumen- *Pacto por México*

Eje temático	Tema específico	Acuerdo Firmado
1. Acuerdos para una Sociedad de Derechos y Libertades.	1.1 Seguridad Social Universal.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Acceso Universal a los servicios de salud. 2. Modificación de las normas para promover en la escuela y el mercado en general el consumo de alimentos nutritivos en lugar de alimentos chatarra. 3. Pensión para adultos mayores de 65 años. 4. Seguro de Desempleo. 5. Seguro de Vida para Jefas de Familia.
	1.2 Sistema Nacional de Programas de Combate a la Pobreza	6. Sistema Nacional de Programas de Combate a la Pobreza
	1.3 Educación de Calidad y con Equidad	<ol style="list-style-type: none"> 7. Sistema de Información y Gestión Educativa. 8. Consolidar el Sistema Nacional de Evaluación Educativa. 9. Autonomía de gestión de las escuelas. 10. Escuelas de tiempo completo. 11. Computadoras portátiles con conectividad. 12. Servicio Profesional Docente. 13. Fortalecer la educación inicial de los maestros. 14. Incrementar cobertura en educación media superior y superior. 15. Programa Nacional de Becas (incluyendo programa piloto de “beca-salario” en tres estado de la República).
	1.4 La cultura como elemento de cohesión social. / Asegurar el Acceso a la Cultura. ²⁰	<ol style="list-style-type: none"> 16. Protección del patrimonio cultural. 17. Infraestructura en los estados. 18. Educación artística. 19. Estímulos a creadores artísticos. 20. Institutos de México en el Mundo.

²⁰ Planteado originalmente como “La cultura como elemento de cohesión social”, en el apartado V. “Compromisos para las Reformas”, cambia a “Asegurar el Acceso a la Cultura”.

	<p>1.5 Defender los derechos humanos como política de Estado. / Gozar de la Seguridad que provea una Política de Estado que proteja los Derechos Humanos.²¹</p>	<p>21. Creación inmediata de una instancia federal que permita dar seguimiento a la instrumentación de la reciente reforma en materia de derechos humanos. 22. Ley de Reparación del Daño. 23. Ley Reglamentaria del Artículo 29 Constitucional. 24. Ley Reglamentaria del Artículo 33 Constitucional en materia de expulsión de extranjeros. 25. Reforma a la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. 26. Reformas en las Constituciones de los estados y del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. 27. Ley de Atención a Víctimas. 28. Ley sobre el uso legítimo de la fuerza pública. 29. Fortalecimiento los mecanismos de protección de defensores de derechos humanos y periodistas. 30. Derechos de los migrantes. 31. Incluir la enseñanza sobre derechos humanos en la educación básica y media. 32. Fortalecer el marco legal para atender con eficacia los actos de tortura, tratos crueles, inhumanos, degradantes, y la desaparición forzada. 33. Cédula de Identidad Ciudadana y Registro Nacional de Población.</p>
	<p>1.5 Derechos de los pueblos indígenas / Derecho y desarrollo de los pueblos indígenas.²²</p>	<p>34. Fortalecimiento de las comunidades indígenas. 35. Educación, salud, infraestructura y créditos para los habitantes de las comunidades indígenas como prioridad presupuestal. 36. Acceso equitativo a la justicia y a la educación.</p>
<p>2. Acuerdos para el crecimiento económico, el</p>	<p>2.1 Extender los beneficios de una economía formada por mercados competidos.</p>	<p>37. Fortalecer a la Comisión Federal de Competencia (CFC). 38. Creación de Tribunales especializados en materia de competencia, económica y telecomunicaciones 39. Derecho al acceso a la banda ancha y efectividad de las decisiones del órgano regulador.</p>

²¹ Planteado originalmente como “Defender los derechos humanos como política de Estado”, en el apartado V. “Compromisos para las Reformas”, cambia a “Gozar de la Seguridad que provea una Política de Estado que proteja los Derechos Humanos”.

²² Planteado originalmente como “Derechos de los pueblos indígenas”, en el apartado V. “Derecho y desarrollo de los pueblos indígenas”.

empleo y la competitividad.	2.2 Garantizar acceso equitativo a telecomunicaciones de clase mundial.	40. Reforzar autonomía y capacidad decisoria de la COFETEL. 41. Desarrollar una robusta red troncal de telecomunicaciones. 42. Agenda digital y acceso a banda ancha en edificios públicos / Instancia responsable de la agenda digital. 43. Competencia en radio y televisión. 44. Competencia en telefonía y servicios de datos. 45. Adopción simultanea de medidas de fomento a la competencia en televisión, radio, telefonía y servicios de datos.
	2.3 Promover el desarrollo a través de la Ciencia, la Tecnología y la innovación.	46. Inversión del 1% del PIB en ciencia y tecnología. 47. Definición de prioridades para el desarrollo de la ciencia y la tecnología. 48. Investigadores, centros de investigación y patentes. / Aumentar el número de investigadores, centros de investigación dedicados a la ciencia, la tecnología y la innovación y como consecuencia aumentar el número de patentes.
	2.4 Desarrollo Sustentable	49. Transitar hacia una economía baja en carbono. 50. Replantear el manejo hídrico del país. / Obras para controlar inundaciones. 51. Se incrementaran las coberturas de agua, drenaje y tratamiento. 52. Atender de manera oportuna las sequias que afectan el norte y centro del país y se utilizará el agua de mar como fuente de abastecimiento con plantas desalinizadoras. 53. Mejorar la gestión de residuos.
	2.5 Realizar una reforma energética que sea motor de la inversión y el desarrollo.	54. Los hidrocarburos seguirán siendo propiedad de la Nación. 55. Transformar a PEMEX en una empresa pública de carácter productivo. 56. Multiplicar la exploración y producción de hidrocarburos. 57. Entorno de competencia en los procesos económicos de refinación, petroquímica y transporte de hidrocarburos. 58. Ampliar las facultades y fortalecer a la Comisión Nacional de Hidrocarburos. 59. Convertir a PEMEX en el promotor de una cadena de proveedores nacionales. 60. PEMEX como eje de la lucha contra el cambio climático.
	2.6 Transformar la minería en una industria eficiente y socialmente	61. Nueva Ley de Explotación Minera.

	responsable.	
	2.7 Transformar la banca y el crédito en palanca de desarrollo de hogares y empresas.	62. Fortalecer a la Banca de Desarrollo. 63. Cambiar el marco legal para que la banca comercial y las instituciones de crédito presten más y más barato.
	2.8 Transformar el campo en una actividad más productiva.	64. Medidas que garanticen una adecuada comercialización de los productos del campo que permita mejores precios a los consumidores. 65. Créditos oportunos a medianos y pequeños productores a tasas preferenciales. 66. Pagos por servicios ambientales.
	2.9 Aplicar una estrategia Nacional para el Desarrollo del Sur- Sureste.	67. Estrategia Nacional para el Desarrollo del Sur-Sureste.
	2.10 Deuda de los Estados.	68. Expedir la Ley Nacional de Responsabilidad Hacendaria y Deuda Pública para las entidades federativas y municipios para controlar el exceso de endeudamiento.
	2.11 Realizar una reforma hacendaria eficiente y equitativa que sea palanca de desarrollo.	69. Eficiencia Recaudatoria. 70. Fortalecimiento al Federalismo. 71. Eficiencia del Gasto Público y Transparencia. 72. Fortalecer la capacidad financiera del Estado. 73. Revisión integral a la política de subsidios y a los regímenes especiales, para establecer un sistema eficaz, transparente y progresivo.
3. Acuerdos para la Seguridad y la Justicia.	3.1 Implantar un Plan Nacional de Prevención y Participación Ciudadana.	74. Plan Nacional de Prevención y Participación Comunitaria.
	3.2 Reformar los cuerpos de Policías.	75. Policías Estatales Coordinadas. 76. Gendarmería Nacional.
	3.3 Implantar en todo el país el nuevo sistema de justicia penal, acusatorio y oral.	77. Implementar en todo el país el nuevo sistema de justicia penal, acusatorio y oral.
	3.4 Implantar en todo el país un Código Penal y un Código de Procedimientos Penales Únicos.	78. Código Penal Único. 79. Código de Procedimientos Penales. 80. Reforma a la ley de Amparo. ²³

²³ Originalmente la Reforma a la Ley de Amparo estaba contemplada como un punto independiente al 3.4 del acuerdo, posteriormente fue incluida en el mismo.

	3.5 Reforma integral del sistema penitenciario.	81. Reforma Integral del Sistema Penitenciario.
4. Acuerdos para la Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción.	4.1 Instrumentar la Reforma para la Rendición de Cuentas Contables	82. Instrumentar la Reforma para la Rendición de Cuentas Contables.
	4.2. Reforma para ampliar facultades del IFAI.	83. Ampliar facultades del IFAI. 84. Homologar órganos de transparencia locales.
	4.3. Sistema Nacional contra la Corrupción.	85. Comisión Nacional Anticorrupción y Comisiones de las Entidades Federativas. 86. Consejo Nacional para la Ética Pública.
	5.1 Gobiernos de Coalición.	87. Gobiernos de Coalición.
5. Acuerdos para la Gobernabilidad Democrática.	5.2 Toma de protesta del Presidente el 15 de septiembre.	88. Toma de Protesta del Presidente el 15 de septiembre.
	5.3 Partidos Políticos y Elecciones.	89. Ley General de Partidos Políticos. 90. Reforma Electoral.
	5.4. Reforma del Distrito Federal	91. Reforma del Distrito Federal.
	5.5. Revisión global de los fueros.	92. Reordenar el marco de los fueros para que nadie tenga privilegios.
	5.6 Leyes reglamentarias de la reforma política.	93. Leyes reglamentarias de la reforma política.
	5.7 Revisar la reelección de legisladores.	94. Analizar la reelección de legisladores.
	5.8. Medios de Comunicación.	95. Instancia Ciudadana y autónoma que supervise contratación de publicidad de todos los niveles de gobierno en medios de comunicación.