



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**EL PROCESO DE FORMACION DE LA AGENDA DE
GOBIERNO: EL CASO DE LOS VEHICULOS DE ORIGEN
EXTRANJERO INTERNADOS DE MANERA ILEGAL A MEXICO**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA
(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA)
P R E S E N T A :
MARCO ANTONIO FRIAS GALVAN



ASESOR: LIC. CARLOS DOMINGUEZ TREJO

MEXICO D. F.

2006



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.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Marco Antonio Frías
Galván

FECHA: 29/11/06

FIRMA: Marco A. Frías

A mis padres, mis abuelos, Lola, y mi tío Alfredo

Agradecimientos

Este trabajo está dedicado a mi familia. A mi madre, por sus sacrificios y su ejemplo de trabajo. A mi abuelo, por las oportunidades que me ha brindado de manera incondicional y por la gran admiración que siento hacia él. A mi tío Alfredo, por su gran apoyo y su confianza en mí. A mi hermana, por su respaldo. A mi padre y a mi abuela, cuyo recuerdo permanece vigente.

Asimismo, agradezco al Profesor Carlos Domínguez, por su paciencia y su compromiso con esta tesis. Al Doctor Juan Carlos León, por sus atinados comentarios, los cuales sirvieron para enriquecerla. A la Maestra Socorro Moyado, por su interés en este documento. Al Profesor Fernando Fernández, por su accesibilidad y su orientación. Al Maestro Marcos Hernández, por sus aportaciones, que fueron de gran ayuda para llevar a buen término este trabajo.

De manera especial quisiera agradecer a Gerónimo Gutiérrez por despertar en mí el interés en el estudio de las políticas públicas. Una gran parte del crédito de esta tesis te corresponde.

Por último, agradezco a Lola, quien ha sido la principal motivación de este trabajo. Gracias por tu amor, tu inteligencia, tu apoyo y tu comprensión.

INDICE

1. Introducción.....	p. 1
-----------------------------	-------------

Capítulo 1: La Agenda de Gobierno y su Proceso de Formación: Revisión de la Literatura..... p. 8

1.1 <i>Introducción.....</i>	<i>p. 8</i>
------------------------------	-------------

1.2 <i>Las Arenas de Poder</i>	<i>p. 8</i>
--------------------------------------	-------------

1.3 <i>La Formación de la Agenda de Gobierno</i>	<i>p. 9</i>
--	-------------

1.4 <i>El Proceso de Construcción de la Agenda de Gobierno desde el Análisis Comparativo.....</i>	<i>p. 12</i>
---	--------------

1.5 <i>La Definición del Problema.....</i>	<i>p. 13</i>
--	--------------

1.6 <i>La Agenda como resultado de la Interacción de Estado y Sociedad.....</i>	<i>p. 14</i>
---	--------------

1.7 <i>Medios de Comunicación, el Ciclo de los Problemas y su Contexto Electoral.....</i>	<i>p. 16</i>
---	--------------

1.8 <i>Las Redes de Asuntos: La Interacción de los Actores.....</i>	<i>p. 18</i>
---	--------------

1.9 <i>La influencia de los Grupos de Interés: ¿Canalización de demandas o desbordamiento institucional?.....</i>	<i>p. 20</i>
---	--------------

1.10 <i>El Ejecutivo: ¿Líder en la formación de la agenda?.....</i>	<i>p. 22</i>
---	--------------

1.11 <i>El Papel del Congreso en la Formación de la Agenda de Gobierno: La Función de las Comisiones y sus Incentivos.....</i>	<i>p. 24</i>
--	--------------

1.12 <i>El Poder Judicial: ¿Formador de la Agenda?.....</i>	<i>p. 26</i>
---	--------------

1.13 <i>Actores, Agenda y Veto.....</i>	<i>p. 27</i>
---	--------------

Capítulo 2: Aproximación al Proceso de Formación de la Agenda de Gobierno en México.....p. 28

2.1 <i>Introducción.....</i>	<i>p. 28</i>
------------------------------	--------------

2.2 <i>Contexto Histórico.....</i>	<i>p. 28</i>
------------------------------------	--------------

2.3 <i>La Formación de la Agenda de Gobierno desde la influencia del Ejecutivo mexicano.....</i>	<i>p. 32</i>
--	--------------

2.4 El Congreso Mexicano y su Influencia en la Formación de la Agenda de Gobierno.....	p. 37
2.5 Poder Judicial y Agenda de Gobierno en México.....	p. 43
2.6 La Formación de la Agenda de Gobierno y el papel de los Grupos de Presión en México.....	p. 45
2.7 El Papel de la Opinión Pública en la Formación de la Agenda en México: La Influencia de los Medios Masivos de Comunicación.....	p. 54
Capítulo 3: La Regularización de los Autos Chocolate.....	p. 58
3.1 Introducción.....	p. 58
3.2 La Selección del Caso.....	p. 58
3.3 Contexto.....	p. 59
3.4 Los Métodos de Internación.....	p. 61
3.5 Las Organizaciones.....	p. 63
3.6 Las Iniciativas.....	p. 65
Conclusiones.....	p. 81
Reflexiones Finales.....	p.91
Anexos.....	p. 96
Bibliografía.....	p. 101

INTRODUCCIÓN

La conformación de la agenda de gobierno es posiblemente uno de los temas que más interés ha acaparado en la literatura de políticas públicas. La elaboración de la agenda implica una serie de toma de decisiones, definiciones y actores que intervienen -directa o indirectamente- en su formación.

La agenda de gobierno se entiende como "el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y más propiamente, como objetos sobre los que han deducido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar."¹

Cabe destacar que existe una multiplicidad de conflictos en la sociedad; sin embargo, no todos pueden ser integrados por los órganos del Estado -gobiernos, parlamentos, burocracias, etc.- como parte de sus respectivos ámbitos de competencia. En la gran mayoría de las comunidades, el número de asuntos que podrían convertirse en objeto de la acción de dichos órganos suelen exceder su capacidad para brindarles atención seria. El tema de las obligaciones del Estado se inscribe en un debate ideológico y político que se sitúa en el desempeño cotidiano de los órganos que lo conforman.

Vale la pena adentrarse en esta discusión. Como bien señala Juan Carlos León en su tesis doctoral, "La Construcción de Espacios Públicos en la Democracia", los conceptos de Estado y sociedad civil son imaginarios colectivos,² abstracciones que buscan explicar al primero como la expresión organizada de la segunda, la cual, abordada desde la tradición liberal, se impone a sí misma reglas y límites como parte de un "contrato" -constitución- al que se adhieren libremente los individuos con la finalidad de preservarse y proteger la propiedad privada.³ Asimismo, los gobernantes, encargados de garantizar la integridad de la persona y de sus pertenencias, se convierten en objeto de dichas limitaciones mediante la separación de poderes⁴ y el escrutinio público.

A través del tiempo, el Estado, y desde una perspectiva acotada el gobierno, entendido a partir de una acepción delimitada y diferenciada de otros actores al interior de un sistema político -parlamentos, sistema judicial, sistema de partidos, etc.-, como la estructura que ejerce el poder,⁵ ha transitado hacia nuevas formas de organización y ha trascendido su objetivo tradicional -defensa y orden interno-⁶

¹ Luis F. Aguilar Villanueva, "Estudio Introductorio", en Problemas públicos y agenda de gobierno, Porrúa, México, 1993, p.29.

² Juan Carlos León y Ramírez, La Construcción de Espacios Públicos en la Democracia, Tesis Doctoral, Universidad Nacional Autónoma de México, Noviembre de 2003, p. 17.

³ Kart W., Deutsch, Política y Gobierno, Fondo de Cultura Económica, México, 1976, p. 96.

⁴ Como lo señala Juan Carlos León, los gobernantes pueden incurrir en los excesos del poder, lo cual pretende ser limitado a través de la introducción de espacios de deliberación público. Tal es el caso de la creación de un Parlamento. León y Ramírez, Juan Carlos, *Op. Cit.*, p.32.

⁵ Mauricio Cotta, "Los Gobiernos" en Manual de Ciencia Política, Alianza Universidad, Madrid, 1986, pp. 313.

⁶ *Ibid*, pp. 321.

a fin de incluir en su campo de acción un sinnúmero de temas y demandas de carácter económico y social.

Estas demandas encontraron su esplendor en los "Estados de Bienestar" de la post-guerra, y nos remiten necesariamente, a la discusión sobre la gobernabilidad,⁷ en referencia a la capacidad de los aparatos públicos para atender las necesidades de grupos sociales plurales⁸ con demandas cada vez más complejas y sofisticadas, las cuales se encuentran en competencia mutua y muchas veces en oposición.

Para Maurizio Cotta, "a este crecimiento en la vertiente del *input*, no corresponde un incremento paralelo de la capacidad de realización de las estructuras de gobierno del lado del *output*, ya sea en el ámbito de la decisión o en el de la ejecución de las decisiones."⁹

Es posible decir que en la mayoría de los regímenes democráticos, el intervencionismo indiscriminado y el manejo discrecional de los recursos públicos han sido acotados por nuevos marcos institucionales que apelan a la transparencia y a la rendición de cuentas. Asimismo, la escasez de recursos se ha convertido en una de las principales limitantes de la acción gubernamental. Dada la restricción presupuestal y los altos costos de oportunidad que los gobiernos enfrentan, es imposible que se tomen en cuenta todos los problemas que aquejan a los distintos grupos sociales, y que éstos vuelcan sobre las instituciones públicas.

Las limitantes inherentes a las administraciones públicas propician que exista prioridad en la atención hacia los asuntos que el gobierno debe atender. Como señala Luis F. Aguilar,

"las relaciones cotidianas entre sociedad y Estado toman la forma de problemas y soluciones, demandas y ofertas, conflictos y arbitrajes, necesidades y satisfactores (...). No todos los problemas, sin embargo, logran llamar la atención gubernamental y despertar su iniciativa. No todos logran con la misma facilidad y certeza formar parte del temario de los asuntos públicos y colocarse entre los asuntos prioritarios del gobierno."¹⁰

⁷ *Ibid.*, p.323.

⁸ John Rawls introduce el concepto de consenso traslapado, a partir del cual da a las instituciones (la constitución política y los principales arreglos de organización económica y social como las más relevantes) el papel de mediadoras de los conflictos y de distribuidoras de los derechos fundamentales, así como de las labores que determinan las bases de la cooperación social en un contexto de desigualdad y heterogeneidad. John Rawls, *A theory of justice*, Oxford University Press, 1971, p. 6., y John Rawls, *Liberalismo político*, FCE, México, 1993, pp. 137-170.

⁹ Cotta, *Op. Cit.*, p.323.

¹⁰ Aguilar Villanueva, *Op. Cit.* (1993), p.23.

La interacción -en muchos sentidos caótica- entre los órganos del Estado y los grupos sociales en la arena pública,¹¹ es la que va delineando los problemas que serán jerarquizados e incorporados a la agenda de gobierno.

Este fenómeno se acentuó en México tras la aparición en 1997 del primer gobierno dividido de la era post-revolucionaria. Desde entonces, una serie de actores antes relegados, se ha convertido en parte activa del proceso de formación de la agenda. Sin embargo, en nuestro país este análisis ha quedado marginado por otros aspectos de la formación de políticas públicas. Hasta hoy no existe un marco de referencia para el estudio de la agenda en México.¹²

En la mayoría de los casos, dichos estudios se han concentrado en otros aspectos referentes a la formación e instrumentación de las políticas -análisis y estudio de las políticas (Lindblom, Laswell, Dror, Lowi, etc.), el análisis costo-beneficio (Bardach, Stockey y Zeckhauser, etc.), la viabilidad política de las políticas (Majone), etc.- dejando de lado el estudio formal de los procesos mediante los cuales un asunto -*issue*- adquiere la relevancia necesaria para ser incorporado en la agenda de gobierno.

Es por esto que la pregunta a la que se responde en este trabajo es la siguiente: ¿Cómo se forma la agenda de gobierno en México? A través de este cuestionamiento se crea un esquema que podría arrojar luz sobre algunos aspectos relacionados con este proceso.

Dicho esquema se construye sobre la idea de que la interacción entre actores formales e informales, a través de los distintos recursos de poder con los que cada uno cuenta, da como resultado la inclusión o exclusión de ciertos asuntos en la agenda, en síntesis, su formación. Esto llevó al planteamiento de la siguiente hipótesis de trabajo:

"A partir del surgimiento del fenómeno de los gobiernos divididos, la conformación de la agenda de gobierno en México es el resultado de la interacción en la arena política de distintos actores con recursos de poder variados".

A fin de dar respuesta a la pregunta planteada, se ha decidido hacer uso del método de estudios de caso. A pesar de sus limitaciones metodológicas para producir generalizaciones o teorías de causalidad veraces,¹³ éste ofrece grandes ventajas con respecto a otros métodos. Tal es el caso de costos comparativamente bajos con relación a la obtención de fuentes de información,

¹¹ Theodore J Lowi., *Four systems of policy, politics, and choice*, en *Public Administration Review*, julio/agosto de 1972, pp. 298-310.

¹² Cabe señalar que en la literatura de políticas públicas en México, existen algunas aproximaciones al problema de la formación de la agenda. Sin lugar a dudas, el más consagrado es el realizado por Luis F. Aguilar Villanueva, en su *Antología*. Esta colección reúne los textos de los autores más importantes de la disciplina y es referencia obligada para todo aquel que se interese en el estudio de la misma.

¹³ Stefano Bortolini, "Metodología de la Investigación Política", en *Manual de Ciencia Política*, Alianza Universidad, Madrid, 1986, pp. 70-71.

mayor simplicidad en el diseño de la investigación, la posibilidad de recurrir a conceptos culturalmente claros, etc.¹⁴

Para David Arellano, el objetivo final de este método es la búsqueda de explicaciones plausibles que permitan un mejor entendimiento de cierto fenómeno social, no la construcción de generalizaciones.¹⁵ Por su parte, Stefano Bortolini, con base en la tipología realizada por Harry Eckstein,¹⁶ explica la existencia de cuatro clases de estudios de caso:

1) Estudio descriptivo a-teórico, caracterizado por la ausencia de una formulación explícita y clara del problema planteado teóricamente. Su función no es estudiarlo directamente, sino reconstruir imágenes generales del fenómeno a fin de llegar a interpretaciones intuitivas. Este tipo de estudio no permite la acumulación de conocimiento científico;¹⁷ 2) Estudio interpretativo generador de hipótesis, el cual concentra su interés en las relaciones entre las propiedades del caso capaces de ser generalizadas;¹⁸ 3) Estudio explicativo, el cual, como su nombre lo indica, tiene por objetivo explicar los aspectos particulares del caso, recurriendo a generalizaciones previamente aceptadas. Como bien señala Bortolini, los estudios de caso de tipo explicativo buscan llegar a ciertas definiciones partiendo de teorías existentes en la literatura;¹⁹ y 4) Estudio de caso desviante, referido a asociaciones realizadas con base en otro tipo de estudios –comparativos, estadísticos, experimentales- a fin de analizar la desviación que el caso referido pueda tener con respecto a la tendencia mostrada por la teoría, es decir, su diseño se basa en un análisis comparativo entre el cuerpo literario existente y las especificaciones del caso estudiado.²⁰

Para efectos de esta investigación, se ha hecho uso del tipo explicativo, que encuentra fundamento en el análisis deductivo-nomológico,²¹ ya que parte de la aplicación de cuerpos teóricos aceptados, a las especificidades del caso de estudio. En este sentido, se decidió tomar como caso el asunto de los vehículos de procedencia extranjera internados a México de manera ilegal, a fin de ilustrar un episodio en la formación de la agenda de gobierno.

¹⁴ *Ibid*, p.71.

¹⁵ El método de estudios de caso ha sido ampliamente utilizado por disciplinas como la Administración Pública, las Políticas Públicas y la Teoría de la Administración, en búsqueda de interpretaciones plausibles a fenómenos sociales complejos, enriqueciendo así el cuerpo de conocimientos y generalizaciones existente. David Arellano Gault, Case Studies Methodology in Social Sciences: Elemental Bases, Documento de trabajo número 46, CIDE, México, 1998, p. 1.

¹⁶ Ekstein realizó una tipología de los estudios de caso con base en sus características y sus funciones al interior del proceso cognoscitivo. H. Eckstein Case Study and Theory in Political Science, en F.G. Greenstein y N.W. Polsby (eds.), Handbook of Political Science, Little Brown, 1967, pp.3-17.

¹⁷ Bortolini, *Op. Cit.* p.71.

¹⁸ *Ibid*, p.71.

¹⁹ *Ibid*, p.72.

²⁰ *Ibid*, p.72.

²¹ *Ibid*, p.72.

Asimismo, se hizo una extrapolación al caso mexicano, en concreto a cinco actores definidos por la literatura utilizada en el Capítulo 1, consagrado a desarrollar el marco teórico en el que se fundamenta esta tesis: 1) El Ejecutivo; 2) El Congreso; 3) El Poder Judicial; 4) Los grupos de interés; y 5) Los medios de comunicación. Estos son actores con capacidad –formal o informal- de influir en el proceso de conformación de la agenda.

Entre los principales hallazgos de esta tesis podemos destacar que a partir de la aparición del fenómeno de los gobiernos divididos, el Ejecutivo mexicano dejó de ser el gran formador de la agenda. Hoy en día, esta se construye mediante la interacción en la arena política, y a través de diversos recursos de poder, de los actores aquí estudiados. Asimismo, se han logrado distinguir los instrumentos de los que se valen cada uno de estos actores para incidir en la formación de la misma. Vale la pena mencionar que este proceso no resulta ser equitativo ni igualitario, por el contrario, el éxito que algún actor pueda tener al intentar introducir un tema en la agenda dependerá, precisamente, de los recursos con los que cuenta.

Otro hallazgo ha sido la identificación del “ciclo de atención”²² del conflicto de los llamados autos “chocolate”. Se puede afirmar que dicho ciclo obedece a cuestiones electorales, es decir, la fuerza político-electoral con la que cuentan las organizaciones de dueños de estos automóviles, incentiva a los órganos del Estado a brindar mayor atención al asunto.

Vale la pena hacer hincapié en que el tema de los vehículos extranjeros internados a nuestro país de forma ilegal es fundamentalmente una cuestión de respeto al estado de derecho. Son diversos los costos de la ilegalidad – ambientales, de competitividad, políticos, sociales, económicos, etc.-. Por ejemplo, algunos cálculos sugieren que alrededor de una cuarta parte del total del parque vehicular –cerca de 3 millones de automóviles- ha sido internada de manera irregular a México.²³ Esta cuestión ha tenido implicaciones negativas sobre la producción nacional, particularmente en el sector automotriz de nuestro país.

Si bien en la definición del problema subsisten explicaciones que lo tratan de tipificar como una cuestión de justicia social –estos vehículos son esenciales para las cadenas productivas en el campo- o como una falla de mercado –precios de los automóviles comparativamente más bajos en Estados Unidos-, las cuales han incidido directamente en la inclusión del problema en la agenda y en la formación de políticas para darle respuesta, la intención de este trabajo no es perder de vista que el asunto nos refiere por necesidad, a la defensa de la legalidad como el fin de las instituciones del Estado, cuestión en la que se profundizará en el apartado de reflexiones finales.

²² Anthony Downs, Up and down with the ecology: The issue attention cycle, en *Public Interest* 32, 1972, p.38.

²³ Cámara de Diputados, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Los vehículos de procedencia extranjera ilegales en México, Mayo de 2004

La elaboración del caso ha sido un proceso de más de tres años de trabajo. Esto incluye la recopilación de documentos e información, seguimiento de iniciativas, decretos y regularizaciones, reacciones de los actores involucrados, movilizaciones, repercusiones, etc. Uno de los principales obstáculos en la conformación del mismo ha sido que el tema analizado ha mantenido un lugar preponderante en el debate público durante los nueve años anteriores. El dinamismo del asunto no permite establecer las consecuencias de los últimos acontecimientos en torno al problema –en particular del programa de regularización expedido por el Poder Ejecutivo en agosto de 2005-. Asimismo, la falta de información estadística actualizada²⁴ –algunos de los datos ofrecidos son de 2000 y 2001- no brinda un panorama completo sobre su magnitud actual.

De igual forma, la ausencia de literatura y estudios empíricos relacionados con los medios de comunicación y su influencia en la formación de la agenda y las políticas públicas en México, no permitió hacer un análisis más detallado; sin embargo, en este documento se presenta una aproximación de carácter explicativo sobre este fenómeno en nuestro país.

Esta tesis parte de un interés por estudiar los procesos actuales de políticas públicas en México. En este caso, el tema de la formación de la agenda de gobierno resulta de la mayor relevancia –profesional y académica- por las implicaciones político-administrativas que este proceso conlleva.

Tanto para la Administración Pública como para la Ciencia Política, la discusión sobre la formación de la agenda plantea una serie de cuestiones que han sido analizadas por ambas disciplinas desde sus respectivas visiones. Tal es el caso de la escasez de recursos y las restricciones presupuestales de los gobiernos, los procesos de formación de políticas y la toma de decisiones, los procesos institucionales de captación de demandas, la participación política, la movilización social, la construcción de coaliciones, las teorías organizacionales, etc.

Este documento se divide en cinco capítulos. El primero de ellos incluye el marco teórico en el que se contextualiza esta investigación. En él se toman como referencias principales dos de los más importantes planteamientos teóricos en torno al proceso de formación de la agenda de gobierno. Me refiero a *"Formación de la Agenda"* de Roger Cobb y Charles Elder y a *"Agendas, Alternativas y Políticas Públicas"* de John Kingdon.

Los argumentos expuestos por estos autores resultan de gran utilidad para entender los procesos de formación de la agenda en contextos de apertura democrática. Cabe señalar que este marco fue complementado con otras teorías que explican el papel desempeñado por los grupos de interés, el Ejecutivo, el Congreso y los medios de comunicación.

²⁴ El autor realizó una solicitud a la SHCP, la SE y SEGOB, a través del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), para conocer el número de autos ilegales regularizados, decomisados y en circulación. Dicha petición fue desechada por las autoridades mencionadas.

El segundo capítulo está dedicado al caso mexicano. En él se llevan a cabo algunas aproximaciones sobre las facultades con las que cuentan los actores políticos estudiados para incidir en el proceso de formación de la agenda de gobierno en nuestro país. En la construcción de este apartado, se utilizaron como referencia diversas fuentes sobre la formación de políticas públicas en México – Luis F. Aguilar, Alonso Lujambio, Gerónimo Gutiérrez, etc.-, así como el marco legal que rige la actuación de los entes analizados.

En lo que toca al tercer capítulo, éste se consagra al problema de los llamados autos “chocolate”. En él se incluye una descripción del fenómeno, su incorporación a la agenda de gobierno, el debate suscitado por este hecho –tanto en las instancias de gobierno como en el seno de la sociedad- y otras cuestiones relevantes para el tema. Cabe señalar que el asunto de los autos “chocolate” es hoy en día uno de los más dinámicos de la agenda política nacional. En este sentido, y para efectos de esta tesis, se decidió hacer un “corte” a agosto de 2005, fecha en la que se expidió el último decreto de regularización.

Esta tesis incluye un capítulo de conclusiones en donde se analizan los principales hallazgos de la investigación. De igual forma, he decidido incorporar un apartado con reflexiones personales en torno al tema de la agenda y el caso estudiado.

De lograrse los objetivos planteados, este trabajo podría resultar pionero en la investigación sobre los procesos de formación de la agenda de gobierno en México. De esta manera, la elaboración de un marco explicativo para el caso mexicano serviría como base de posibles aproximaciones de carácter estadístico y/o comparativo en el futuro.

CAPÍTULO 1

La Agenda de Gobierno y su Proceso de Formación: Revisión de la Literatura

1.1 Introducción

La intención de este capítulo es la de explicar los principales marcos analíticos referentes al estudio de la formación de la agenda de gobierno. Entre ellos, destacan los textos de Roger Cobb y Charles Elder y de John Kingdon, los cuales representan marcos teóricos de la mayor utilidad para adentrarse en el tema.

Asimismo, este apartado analiza una serie de estudios sobre el papel que desempeñan los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como los medios de comunicación y los grupos de interés en los procesos de conformación de la agenda. Por otro lado, se ha incluido el marco teórico elaborado por Theodore Lowi, quien clasifica los tipos de políticas públicas existentes en un contexto democrático en donde prevalece la escasez de los recursos.

1.2 Las Arenas de Poder

Tal vez como nadie, Theodore Lowi ha logrado construir un marco de referencia capaz de brindar generalizaciones y abstracciones lo suficientemente relevantes para alcanzar un tratamiento teórico, a partir de la especificidad relacionada casi siempre con el conflicto y la escasez de los recursos, que el estudio de casos conlleva.²⁵

1. Las relaciones entre los diversos actores -individuales y colectivos- están determinadas por lo que cada uno espera obtener de dicha relación - racionalidad-;
2. En política, las expectativas están determinadas por las políticas - *policies*-; y
3. Estas son relaciones de poder, definido como la posibilidad de participar en la elaboración de una política.

Al interior de este esquema existen tres categorías fundamentales de políticas públicas:²⁶

1. Políticas Distributivas: Este tipo de políticas se caracteriza por la facilidad con que los recursos pueden desagregarse y repartirse en pequeñas unidades independientes unas de las otras. Por lo regular, una decisión distributiva no implica enfrentamiento entre el grupo beneficiario y el perdedor. De hecho, "en muchos casos los desfavorecidos no pueden ni siquiera identificarse como una clase, por que siempre se pueden satisfacer

²⁵ Lowi, *Op. Cit.* pp. 298-310.

²⁶ *Ibid* pp. 298-310.

los reclamos de dichos grupos mediante la mayor desagregación de los beneficios".²⁷

2. Políticas Regulatorias: con impactos específicos capaces de desagregarse a nivel sectorial, éstas tienen influencia directa en el incremento de costos y el aumento o disminución de opciones individuales. Las políticas regulatorias implican una decisión explícita sobre que actor será el afectado y cual el beneficiario;

3. Políticas Redistributivas: fuertes implicaciones sociales. Las decisiones implican necesariamente, un impacto de clase. Las expectativas sobre la redistribución posible y lo amenazante que pueda llegar a ser como el factor determinante.

Las arenas de política se constituyen como auténticas áreas de poder en donde cada una de ellas tiende a desarrollar estructura y proceso políticos propios. "El proceso político no es el resultado de la actividad de los grupos, ya que son los diferentes tipos de políticas, en función de su impacto en la sociedad, lo que determina la actividad de los diferentes grupos."²⁸

Cada área de poder implica conflicto, ya que las políticas *-polícies-*, en particular las de carácter regulatorio y distributivo, generan perdedores y ganadores al interior de la arena política.

1.3 La Formación de la Agenda de Gobierno

¿Qué se entiende por agenda de gobierno?; ¿Qué asuntos deben ser considerados como de interés público?; ¿Qué influye para que el gobierno preste atención a un asunto por encima de otros?; ¿Qué asuntos forman parte de su ámbito de acción?; ¿Qué factores intervienen en la formación de la agenda?; ¿Qué actores determinan su conformación?; ¿De qué manera lo hacen?; ¿Qué vías utilizan?; ¿Existe un "ciclo de vida" de los problemas?; ¿De qué depende?

Estas son preguntas recurrentes en la literatura sobre agenda de gobierno. La elaboración de la misma en el marco de un régimen democrático implica una serie de toma de decisiones, definiciones, recursos de poder y actores que intervienen - directa o indirectamente- en su formación.

En un contexto de apertura, los temas tienen que superar una serie de obstáculos como la formulación, la generación de apoyos, la reformulación y transformación del asunto, etc., para así ganar un espacio en la agenda.²⁹

Para Enrique Cabrero Mendoza, "un sistema democrático abierto y plural, con posibilidad de flujos continuos de abajo hacia arriba, requiere de un aparato

²⁷ *Ibid* pp. 298-310.

²⁸ Joaquim Molins, La Teoría de Grupos, Instituto de Ciencias Políticas y Sociales, Barcelona, 1998, p. 7.

²⁹ E.H. Klijn, Redes de Políticas Públicas: una visión general, W.J.M. Kickert, J.F. Koppenjan y E.H. Klijn, 1998, p.14.

gubernamental con un alto grado de *permeabilidad*³⁰, ya sea a la opinión pública, a las demandas de la ciudadanía y de los grupos sociales, y que establezca relaciones con los diferentes órdenes y niveles de gobierno –poderes de la Unión y gobiernos estatales y municipales–, a fin de generar acuerdos y consensos³¹.

Este proceso obedece a una secuencia muchas veces anárquica, en donde se define la problemática planteada, se decide la pertinencia de la acción pública, se analizan los posibles campos de acción y se instrumenta la política que busque las mejores soluciones.

En la literatura sobre agenda de gobierno, ésta es entendida como:

“El compendio de controversias políticas que se incluyen en el rango de temas legítimos que generan la atención de la comunidad política.”³²

“Las cuestiones que los miembros de la comunidad política perciben como dignas de atención pública y (...) que caen dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental existente.”³³

“El cúmulo de problemas y propuestas de política que son seriamente debatidas por el público atento e informado, y desde luego por los políticos en posiciones relevantes para los procesos de formación de políticas públicas.”³⁴

“La lista de temas o problemas a los que los gobernantes y actores externos que mantienen alguna relación con éstos, prestan cierta atención en un período de tiempo determinado.”³⁵

“El conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han deducido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar.”³⁶

En todo sistema político subsisten los conflictos y una multiplicidad de asuntos de carácter social, económico y político que requieren de la atención gubernamental;

³⁰ Enrique Cabrero Mendoza, Usos y costumbres de la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las *policy sciences* en contextos cultural y políticamente diferentes, Gestión y Política Pública, vol. IX, núm. 2, segundo semestre de 2000, CIDE, México, p. 199.

³¹ *Ibid.*

³² Roger Cobb, y Charles Elder, “The politics of agenda building: An alternative perspective for modern democratic theory”, en Allyn y Bacon, Participation in American Politics: The dynamics of agenda-building, Boston, 1971, p. 905.

³³ Roger Cobb, Jennie-Keith Ross, y Howard Ross, Agenda building as a comparative political process, The American Political Science Review, Vol. 70, No. 1, (Mar., 1976), p. 126.

³⁴ Barbara Sinclair, The Role of Committees in Agenda Setting in the U.S. Congress, en Legislative Studies Quarterly, Vol. 11, No. 1, febrero de 1986, p. 35.

³⁵ John W Kingdon, Agendas, Alternatives and Public Policies, Harper Collins Publishers, Estados Unidos, 1976, p. 2.

³⁶ Aguilar Villanueva,., *Op. Cit.* (1993), p. 29.

sin embargo, no todos pueden ser catalogados como prioritarios. Para Luis F. Aguilar:

"Algunos problemas son de interés general (...), otros son de interés particular (...), algunos problemas son respaldados por organizaciones poderosas y argumentos culturalmente significativos (...). Frente a algunos problemas hay rápido y mayoritario consenso entre los ciudadanos, en otros casos las opiniones se dividen. Algunos problemas caen dentro del perímetro de las obligaciones constitucionales del Estado (...); otros problemas rebasan las fronteras establecidas, pero no cesan de reclamar la intervención estatal".³⁷

Cabe señalar que no todos los problemas y asuntos tienen la relevancia suficiente para despertar la atención de los órganos del Estado, incluso muchos de los que logran incorporarse a la agenda, no logran hacerlos como un asunto relevante.³⁸

El estudio de la formación de la agenda requiere del entendimiento de dichas limitantes, así como de los mecanismos que los grupos sociales utilizan para participar y formar parte de los conflictos políticos, ya sean iniciados por éstos o por los líderes políticos.³⁹

La manera en que se elabora la agenda "expresa la vitalidad o la flojedad de la vida pública en un sistema político dado (...), es un ámbito que es producto de la mayor o menor energía de las libertades políticas,"⁴⁰ los individuos y las organizaciones "buscan transformar sus intereses y utilidad para todo el conjunto del Estado."⁴¹

En este sentido, "la más importante de las decisiones de un gobierno es la que concierne a la elección de sus asuntos y prioridades de acción: a su agenda. Ellas dan el tono y dirección a un gobierno."⁴²

La formación de la agenda de gobierno, señala Aguilar:

"Evidencia la salud o enfermedad de la vida pública. Deja ver quienes son los que efectivamente definen y justifican los problemas públicos, cuáles grupos y organizaciones tienen efectivamente la fuerza para transubstanciar cuestiones sociales en públicas y en prioridades de gobierno, cuáles organismos y decisores gubernamentales están siempre prontos a actuar frente a las demandas de determinados grupos, cuál es el firmamento ideológico que otorga valor y prioridad de asunto público a cuáles cuestiones."⁴³

³⁷ *Ibid.*, p. 29.

³⁸ *Ibid.*, p. 29.

³⁹ Cobb y Elder, *Op. Cit.*, (1971), p. 911.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 911.

⁴¹ Aguilar Villanueva, *Op. Cit.*, (1993), p. 26.

⁴² *Ibid.*, pp. 26-27.

⁴³ *Ibid.*, pp. 26-27

1.4 El Proceso de Construcción de la Agenda de Gobierno desde el Análisis Comparativo

La construcción de la agenda "es un problema particularmente apropiado para el análisis comparativo, ya que se presenta en cualquier sistema político, desde el más simple al más complejo, y del más pequeño al más grande."⁴⁴

En este sentido, Cobb y Elder hacen una distinción que abarca dos tipos de agenda. "La primera es llamada "sistémica" o "pública", y la segunda, "institucional", "formal" o "gubernamental."⁴⁵

En el caso de la agenda sistémica, ésta se compone de aquellos asuntos que los actores políticos consideran como campo legítimo de su acción. Toda forma de organización política -local, estatal, municipal- tiene su propia agenda sistémica.

Por su parte, la agenda institucional es entendida como "el conjunto de asuntos explícitamente aceptados para consideración seria y activa por parte de los encargados de tomar las decisiones".⁴⁶ Esta tiende a ser más específica y acotada a ciertos temas.

Para los dos tipos de agenda y en cualquier sistema de gobierno, señalan los autores, se distinguen cuatro fases en su proceso de formación: 1) Inicio; 2) Especificación; 3) Expansión; y 4) Entrada. Con base en estas fases, Cobb, Ross y Ross, han clasificado en tres modelos al proceso de formación de la agenda de gobierno.

1) **Modelo de Iniciativa al Exterior:** grupos al exterior del gobierno tratan de, a) articular una demanda a fin de que ésta tenga cabida en la agenda; b) expandir el asunto a un mayor número de grupos que podrían identificarse con el mismo; y c) crear suficiente presión en los políticos –*decisionmakers*– para que éstos tomen consideración seria del asunto. Este modelo se presenta, por lo regular, en sociedades democráticas.

2) **Modelo de Movilización:** tradicional en sociedades jerárquicas, este modelo se caracteriza por que los líderes políticos se presentan como los iniciadores del asunto, y que, posteriormente, harán uso de sus recursos para atraer el apoyo popular a la medida planteada. Los políticos tratan de desplazar el problema de la agenda sistémica a la agenda formal. La expansión del *issue* es una condición necesaria en este proceso.

3) **Modelo de Acceso al Interior:** se intenta excluir al público del proceso de formación de la agenda. Las propuestas se elaboran al interior de pequeñas coaliciones desde el gobierno. Este modelo se presenta con regularidad en sociedades con altos niveles de bienestar.

⁴⁴ Cobb, Ross, y Ross, *Op. Cit.*, p. 126.

⁴⁵ Aguilar Villanueva, *Op. Cit.* (1993), pp. 32-33.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 33.

Cabe señalar que estos modelos conceptuales ocurren en combinaciones diversas y con intensidad variable. Para que un asunto llegue a ser parte de la agenda -sistémica o institucional-, se debe de cumplir con tres requisitos: "que sea objeto de atención amplia o al menos de amplio conocimiento del público, que una buena parte del público considere que se requiere algún tipo de acción y que a los ojos de los miembros de la comunidad la acción sea competencia de alguna entidad gubernamental."⁴⁷

Esto implica una serie de conceptos y aspectos relacionados a las causas y consecuencias del supuesto conflicto a resolver. La definición del problema es un punto nodal en el proceso de elaboración de la agenda, su planteamiento y óptica -social, legal, económica, política, ética, moral, etc.-, desempeñarán un importante papel en su posible inclusión en ésta.

Las decisiones adoptadas durante el proceso de formación de la agenda de gobierno conllevan importantes consecuencias, ya que podrían afectar la vida de las personas e influir en su interpretación de la realidad social.⁴⁸

1.5 La Definición del Problema

Los problemas de políticas son el reflejo de construcciones sociales que conllevan concepciones específicas de la realidad. Con frecuencia, surge una multiplicidad de definiciones acerca de un problema. Al interior del proceso de formación de la agenda no sólo está en juego la selección de los problemas, sino también su definición.⁴⁹

Los problemas que forman parte de la agenda, se originan y configuran en el sistema político. Son cuestiones que conciernen a los ciudadanos y que ellos consideran asuntos de gobierno.

Los problemas son producto de la percepción, un elemento interpretativo. Su definición implica una serie de valoraciones políticas, comparaciones y categorizaciones. "La definición de un problema de políticas públicas tiene más importancia que su simple definición conceptual. Si una política establece de manera muy estrecha sus objetivos, es muy probable ignorar o subvaluar varios efectos importantes de su propuesta de acción."⁵⁰

Para Robert Walters, la definición del problema es en sí un recurso de poder.⁵¹ La perspectiva desde la que se plantea el problema influirá directamente en el tipo de política que habrá de instrumentarse, así como al sector a la que será dirigida. Vale la pena señalar que los recursos del gobierno son escasos, de ahí que la

⁴⁷ Cobb, Ross y Ross, *Op. Cit.*, (1976), p.127.

⁴⁸ Cobb, Roger y Elder, Charles, Problemas Públicos y Agenda de Gobierno, en Aguilar Villanueva, *Op. Cit.*, (1993), p. 78.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 77.

⁵⁰ Mark H., Moore, "Anatomía del problema de la heroína: un ejercicio de definición de problemas", en Aguilar Villanueva, *Op. Cit.*, p. 189.

⁵¹ Robert Walters, The steel crisis in America, en Kingdon, John, *Op. Cit.*, p. 116.

adopción de cierta política le generará costos en la mayoría de las ocasiones a alguno de los actores involucrados.

Dichas construcciones no son facultad exclusiva de los actores sociales, el gobierno puede dar inicio a una cuestión al interior del sistema político, asimismo, éste puede ser el artífice principal de su "expansión" o su "contención" a través de discursos, mensajes, líderes de opinión afines, filtraciones, etc.⁵²

El gobierno actúa o no, en función de su ideología, sus intereses, preferencias y los posibles costos y beneficios que deberá enfrentar; a través de su intervención —directa o indirecta—, tratan de dar forma a las cuestiones en función de sus posibilidades de acción.

1.6 La Agenda como resultado de la Interacción de Estado y Sociedad

La interacción de los órganos del Estado y los grupos sociales en la arena política es la que va delineando las problemas que serán jerarquizados como de interés público. Existe un importante número de actores —al interior y al exterior del Estado— que buscan la inclusión de sus demandas en la agenda pública. Lo mismo congresistas que burócratas, intelectuales que líderes sindicales, organizaciones civiles que cabilderos, intentan dar cauce, en ocasiones por vías poco institucionales —plantones, bloqueos, etc.—, a los conflictos que los aquejan.

"El establecimiento de la agenda formal del gobierno es un proceso decisional que las más de las veces es contingente, tomado. Rara vez el proceso está bien estructurado. En la mayor parte de las *issues areas*, el proceso decisorio del gobierno es inestable, mala, o laxamente estructurado, sin un patrón de comportamiento..."⁵³

Este proceso bien puede ser explicado a través del modelo de "bote de basura" el cual parte del supuesto de que "toda organización opera sobre la base de una variedad de inconsistencias y preferencias mal definidas."⁵⁴

Estas "anarquías organizadas" tienen tres propiedades básicas:⁵⁵

1. Preferencias problemáticas —Imprecisas, desordenadas, cambiantes—: la gente actúa en ausencia de metas claras. En este sentido, la organización es una estructura plagada de ideas difusas;
2. Tecnologías no claras: los procedimientos de la organización no son entendidos en su totalidad por sus miembros. Estos sólo tienen un conocimiento fragmentado; y
3. Participación fluida: diversos grados de motivación y compromiso al interior de la organización.

⁵² Aguilar Villanueva, *Op. Cit.*, (1993), p. 37.

⁵³ Aguilar Villanueva, *Op. Cit.*, (1993), p. 37.

⁵⁴ Michael Cohen, James March, y Johan Olsen, *A Garbage Can of Organizational Choice*, *Administration Science Quarterly*, Vol. 17, Issue 1 (Mar., 1976), p. 1.

⁵⁵ *Ibid.*, pp. 3-4.

En consecuencia, los procesos de toma de decisión se toman inestables e incluso caóticos. En este contexto, los miembros de la organización están a la espera de introducir nuevas demandas y sacar a la luz sus propuestas de solución.

Es así como se introducen en el proceso de decisión una serie de problemas y tipos de solución con diversos niveles de análisis y prueba con diversos propósitos, prioridades, procedimientos y tiempos. "Sin ser una lotería, decidir significa en mucho meter la mano en una "papelera" o "bote de basura" y tratar de configurar con todos sus elementos fragmentados, dispersos y heterogéneos alguna respuesta integrada."⁵⁶

Desde esta perspectiva, los gobiernos se enfrentan a escenarios en donde prevalecen una gama de problemas y posibles soluciones, a partir de los cuales, se generan oportunidades de elección y posteriormente de decisión.

En este proceso, las decisiones son vistas como el resultado de una confluencia, casi siempre aleatoria, de cuatro variables relativamente independientes: 1) las elecciones; 2) los problemas; 3) las soluciones; y 4) los participantes.⁵⁷

En el proceso de formación de la agenda, se presenta una gran cantidad de cuestiones y actores que entran en competencia por despertar la atención gubernamental en la búsqueda de una oportunidad de elección. Ante esta carga de asuntos diversos y cambiantes, la decisión del gobierno que selecciona una cuestión como objeto merecedor de su atención y a fin de cuentas como objeto de su acción, "termina por ser el resultado de las correlaciones y combinaciones que, analítica o intuitivamente, logra amarrar entre los elementos teóricos, técnicos, humanos, legales que tiene a la mano."⁵⁸

"En suma, la decisión gubernamental de introducir en su agenda asuntos públicos específicos va a depender de si el gobierno se encuentra o no en una oportunidad de elección favorable -pocos asuntos, obligaciones básicas desahogadas, tiempo, recursos, ausencia de demandas contradictorias-, si las cuestiones o demandas son o no tratables -hay experiencia, analogías, información, teorías, tecnologías, recursos, personal competente-, si los participantes en la toma de decisiones están o no interesados en intervenir en la cuestión por muchas razones -políticas, morales, económicas, de ámbito de jurisdicción-."⁵⁹

La conformación de la agenda de gobierno implica una serie de elecciones que conllevan costos y beneficios para quienes participan en ella, por lo que resulta indicado entenderla como un proceso de toma de decisiones variable y ampliamente dependiente de su contexto.⁶⁰

Los ciclos políticos resultan ser una variable fundamental en éste proceso; cada sistema, órgano de gobierno y administración "tiene su calendario de atención y

⁵⁶ Aguilar Villanueva., *Op. Cit.*, (1993), p. 38.

⁵⁷ Cohen, y Olsen, *Op. Cit.*, p. 3

⁵⁸ Aguilar Villanueva., *Op. Cit.*, pp.39-40.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 40.

⁶⁰ *Ibid.* p. 32

descanso, su horario de abierto y cerrado".⁶¹ Estos suelen presentarse como oportunidades de elección para los gobernantes.

Los gobiernos no se encuentran siempre en posibilidad o ánimo de prestar atención a ciertos asuntos que han permanecido relegados de la agenda. A pesar de que algunos asuntos hayan generado el interés del público y pertenezcan al ámbito de acción del gobierno, en muchas ocasiones, éstos no trascienden y logran despertar la atención seria de las instancias de poder.

Como Bachrach y Baratz explican, la no-acción del gobierno, casi siempre imperceptible, implica también un proceso decisional al interior del mismo; es decir, el no actuar también forma parte de la gama de posibilidades que se presentan al momento de tratar de dar cauce a un asunto en la agenda.⁶²

1.7 Medios de Comunicación, el Ciclo de los Problemas y su Contexto Electoral

¿De qué manera influyen los medios de comunicación en los procesos de formación de la agenda?; ¿Cuál es el papel de los ciclos de los problemas?

Por lo general, los distintos asuntos que "flotan" en el ánimo social alcanzan niveles de gran atención o de total olvido. El papel de los medios masivos de comunicación en estas fluctuaciones es innegable. A menudo, éstos desempeñan un papel de "filtro" entre los mensajes políticos provenientes del gobierno y la ciudadanía.

Los medios no son un actor pasivo, sino que dan forma a la opinión pública a través de posicionamientos e incluso de una agenda propia. Los medios de comunicación han dejado de ser un canal de información para convertirse en una fuente de información.

Para John W. Kingdon, los medios de comunicación influyen directamente en la agenda de gobierno. En la medida de que los medios presten mayor atención a un asunto, éste será percibido por el público como un problema de gran importancia. "(...) si la cuestión entra en el circuito de los medios masivos, escritos y electrónicos, se facilitará en principio su difusión al conjunto de una comunidad política."⁶³ Cuando un asunto comienza a adquirir relevancia en los medios, los gobernantes -burócratas, legisladores, etc.-, ya sea como parte de la audiencia o porque la difusión del problema afecta a sus bases de apoyo electoral -*constituencies*-, se ven influenciados y por lo regular, obligados a iniciar algún tipo de acción.

⁶¹ *Ibid*, p. 43.

⁶² Bachrach y Baratz, *Decisions and Nondecisions: an Analytical Framework*, *The American Political Science Review*, Vol. 57, No. 3, Septiembre de 1963, pp. 632-642.

⁶³ Cobb y Elder, en Aguilar Villanueva, *Op. Cit.*, (1993), p. 36.

Por su parte, la opinión pública, como receptora y al mismo tiempo como actor, puede influir de manera negativa o positiva en los políticos y, por lo tanto, en la agenda.⁶⁴ En las democracias contemporáneas, es común que los políticos tengan un alto interés en sus niveles de popularidad. En este sentido, surge la posibilidad de que los miembros de la comunidad política busquen incluir o bloquear temas que les generen una mejor percepción por parte del público.

"La percepción pública de muchas de las "crisis" de la vida cotidiana no tiene mucho que ver con los cambios que ocurren realmente en las condiciones de vida. Más bien refleja el movimiento cíclico del interés público por ciertas cuestiones, cuya característica es la alta intensidad de la atención y, a poco, un creciente aburrimiento. Este ciclo de atención tiene sus raíces en la naturaleza de ciertos problemas nacionales y en la forma en que los medios de comunicación masiva interactúan con el público".⁶⁵

Según Anthony Downs, este proceso consta de 5 etapas:⁶⁶

1. La etapa anterior al problema: se da cuando existe una condición social indeseable, aunque esto no haya suscitado suficiente atención pública.
2. El descubrimiento alarmante y el entusiasmo eufórico: como resultado de algún evento extraordinario, de repente el público se da cuenta de los aspectos negativos que conlleva cierto problema, esto genera alarma y surge la apremiante necesidad entre los miembros de la comunidad por encontrar soluciones a dicho conflicto.
3. La percepción del precio del progreso: se generaliza la percepción de los altos costos que implicaría la eventual resolución del problema - problema de escasez y asignación de recursos-.
4. El descenso paulatino de la intensidad del interés del público: el público se da cuenta de la dificultad de resolver el problema en cuestión, de tal forma, lo que genera que el interés por el mismo vaya desapareciendo en forma gradual.
5. La etapa posterior al problema: el problema deja de ser una prioridad para el público, generalmente, éste cae en una especie de limbo, en donde permanece suspendido, perdido en un mar de nuevos asuntos que generarán la atención del público.

No todos los problemas recorren estas fases; de igual forma, es probable que la atención a los asuntos atraviese momentos de gran vigilancia, en una segunda etapa experimentan cierto declive y posteriormente retoman fuerza en el ánimo público.

En la mayoría de las ocasiones, son los procesos electorales los que marcan la pauta en la dinámica inherente a la formación de la agenda. "(...) las elecciones bien pueden afectar la agenda de gobierno. Incluso, la gente alrededor y en su

⁶⁴ Kingdon, *Op. Cit.*, p. 69.

⁶⁵ Downs, *Op. Cit.*, pp. 40-41.

⁶⁶ *Ibid.*, pp. 40-42.

interior, podría interpretar los resultados de la elección como mandatos públicos que obligan a tomar una u otra dirección política.⁶⁷

Durante las campañas, los candidatos elaboran una propuesta de gobierno, hacen promesas y compromisos. En cierta forma, estos podrían delinear la nueva agenda de gobierno, más aún cuando se produce un cambio de régimen, "un cambio de administración puede generar la modificación de las agendas, las alternativas y las aproximaciones a los problemas". Por otra parte, las coaliciones construidas durante la campaña son un claro incentivo a modificar la agenda de gobierno, en particular cuando las reglas del juego permiten la reelección. "Las promesas de campaña no siempre afectan la agenda sólo por el hecho de haberse realizado. Estas son importantes porque una parte de la coalición electoral del candidato buscará que sus demandas sean incluidas, o de lo contrario, surge la amenaza de rompimiento de cara a la siguiente elección."⁶⁸

Cabe señalar que no todos los asuntos obedecen a cuestiones de coyuntura política; la posibilidad de que ocurran eventos extraordinarios está siempre presente -desastres naturales, crisis económicas, sanitarias, sociales, etc.-. Estos acontecimientos requieren de la pronta y eficiente acción del gobierno, dejando de lado, al menos momentáneamente, el "estire y afloja" característico de las relaciones generadas en la arena pública.

1.8 Las Redes de Asuntos: La Interacción de los Actores

Para Hugh Hecho, hasta hace unos años existían una serie de "triángulos de hierro"⁶⁹ que articulaban las oficinas del Ejecutivo, los comités del Congreso y la clientela de los grupos de interés que pueden ganar o perder con los programas. Sin embargo, señala el autor, este término resulta inexacto e incompleto. "Los observadores, preocupados por descubrir cuáles son los pocos actores realmente poderosos, tienden a pasar por alto el poder y la influencia de las nuevas configuraciones a través de las cuales interactúan y hacen negocios los dirigentes que definen y eligen las políticas."⁷⁰

Estas nuevas configuraciones surgen del incremento de las actividades que realiza el gobierno, así como del aumento en las expectativas e influencias que acompañan dicho crecimiento. Hoy en día, los actores que buscan influir en la formación de la agenda se han extendido. "A medida que el gobierno incorporó más y más asuntos difíciles y extraños de políticas, ha habido una movilización inesperada de grupos. Estos grupos pidieron lógicamente parte de la ganancia y clamaron por un lugar en el proceso de elaboración de las políticas de su interés."⁷¹

⁶⁷ Kingdon, *Op. Cit.*, pp. 65-66.

⁶⁸ Kingdon, *Op. Cit.*, pp. 65-66.

⁶⁹ Hugh Hecho, "Las Redes de Asuntos y el Poder Ejecutivo", en Aguilar Villanueva, *Op. Cit.* (1993), p. 257.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 263.

⁷¹ *Ibid.*, p. 260.

Debido al incremento en las actividades del gobierno y en sentido opuesto a la proliferación de dichos grupos, se han ido consolidando al interior de éste una serie de grupos pertenecientes a su propia fuerza laboral, formados por especialistas o "subculturas" con altos niveles de especialización.

Las nociones de "triángulos de hierro" y "subculturas", señala Hecló, "suponen una serie de participantes fijos, unidos para controlar programas públicos bastante estrechos y reducidos, pero que guardan relación directa con los intereses económicos de cada una de las partes que conforman la alianza."⁷²

Esta especialización, señala Hecló, genera por lo menos tres conflictos relativamente nuevos en política:

- 1) Dificultad para vincular lo que los funcionarios políticos desean hacer desde el centro, con lo que el público está dispuesto a aceptar;
- 2) Disolución de la política organizada; y
- 3) Dilema entre una política abierta al juego democrático -desgaste del centro- y la necesidad de fortalecer al Ejecutivo -centralización y especialización-.

Según el autor, los procesos de formación de la agenda y creación de opciones de política, bien pueden ser explicados a través de lo que él ha llamado "redes de asuntos". Éstas, a diferencia de "los triángulos de hierro" incluyen un gran número de participantes con distintos grados de compromiso o independencia mutua. "Es imposible decir donde acaba una red y donde comienza su entorno."⁷³ En ellas, la entrada y salida de participantes es fluida -no hay costos-.

Las redes actúan en diversos niveles y pueden o no crear grupos de acción - coaliciones- o un grupo de creencias comunes. De igual forma, su funcionamiento e intensidad varía. En el tiempo, sus conexiones entre intermediarios políticos y las burocracias pertenecientes al Ejecutivo y el congreso se desvanecen o se incrementan.

Cuando un asunto alcanza amplios niveles de exposición, se da "un incremento en el número de observadores de políticas -expertos, analistas, líderes de opinión, miembros de grupos de presión, etc.-, los cuales se unen al debate, a fin de llevar a la discusión sus propias preocupaciones y análisis."⁷⁴ En síntesis, la "red de asuntos", se amplía, se democratiza.

Este fenómeno, según el autor, ha generado que los tradicionales puntos de referencia política hayan sido cubiertos con fuerzas nuevas, "las cuales complican

⁷² *Ibid.*, p. 263.

⁷³ *Ibid.*, p. 264.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 264.

los cálculos, disminuyen las probabilidades de predicción e imponen restricciones considerables a los líderes del gobierno.⁷⁵

Para Hecho, la sobreposición de las "redes de asuntos" y las políticas públicas, no sólo desafía a la estructura política establecida que decidía los programas particulares, sino que se anida en ella. "La elaboración de políticas resulta ser una actividad propia de expertos, de sus redes y de sus redes de redes (...). Hoy en día, la responsabilidad recae en un mayor número de intermediarios de políticas."⁷⁶

En conclusión, los asuntos que podrían despertar el interés del gobierno se han incrementado, esto ha generado un aumento en los "intermediarios de políticas", lo que a su vez, incita a una mayor movilización de grupos y a la especialización de la fuerza de trabajo al interior del Ejecutivo y el Congreso.

"Estos conceptos indican, en cierta forma, las conexiones entre las agencias gubernamentales y los grupos de presión. También subrayan el hecho de que las políticas son hechas en un conjunto complejo en el que muchos actores interactúan para asegurar que los resultados satisfacen sus intereses."⁷⁷

1.9 La influencia de los Grupos de Interés: ¿Canalización de demandas o desbordamiento institucional?

¿Qué incentivos tienen los grupos de presión para influir en la formación de la agenda?; ¿Con que recursos cuentan?; ¿Qué tan efectivos son estos?

Los grupos de interés -o de presión- son las agrupaciones "que buscan influir en el gobierno respecto a la asignación de los recursos públicos, sin pretender asumir responsabilidad alguna sobre su gestión".⁷⁸

La apertura política de cualquier régimen implica la proliferación de grupos organizados que buscan incluir en la agenda demandas particulares. Debido a la crisis de representación política por la que atraviesan los partidos, este fenómeno se ha ido acentuando.

La formación de la agenda no siempre obedece a modelos formales o a la existencia de canales institucionales definidos; si bien es cierto que el control de facto en su conformación lo ostentan las autoridades, también lo es que confluyen e interactúan una variedad de actores que utilizan todas sus relaciones y recursos de poder para ejercer presión sobre el rumbo a seguir en dicho proceso.

Este es posiblemente, el factor de incidencia más importante en la elaboración de la agenda. "Aquí, tal vez más que en otras fases del desarrollo de la política, las

⁷⁵ *Ibid*, p. 267.

⁷⁶ *Ibid*, p. 268.

⁷⁷ Klijn, *Op. Cit.*, p.17.

⁷⁸ Fernando Dworak, Asuntos legislativos, cabildeo peligroso, en Periódico Reforma, 4 de agosto de 2002.

teorías politológicas sobre el conflicto y el consenso, la parcialidad de los intereses y la legitimidad colectiva del gobierno, lo sectorial -lo corporativo, lo oligárquico- y lo público, son clave.⁷⁹

Al ser la agenda una construcción que se realiza socialmente, quien participa en su formación puede ser un factor muy importante.⁸⁰ "Participar en la formación de la agenda de las instituciones tiende a ser algo circunscrito y suele inclinarse a favor de algunos grupos y cuestiones, con exclusión de otras agrupaciones y asuntos."⁸¹ Aunque en una democracia la construcción de la agenda gubernamental debería reflejar los problemas, las prioridades y las preocupaciones de la sociedad, existen demandas e intereses que no cuentan con la atención de las instituciones para ser considerados de manera seria. "La arena pública no es un campo en donde juegan todos bajo las mismas reglas, algunos tienen mayor acceso que otros y también detentan un poder mayor para dar forma a la definición de los problemas públicos."⁸²

En *The Politics Agenda-Building: An Alternative Perspective of Modern Democratic Theory*, Roger Cobb y Charles Elder, señalan que la variable que tiene mayor influencia en los procesos de formación de la agenda, es el "balance de las fuerzas sociales."⁸³

Estas hacen valer sus influencias y relaciones al interior de los órganos de decisión y de quienes los dirigen. No existen razones para afirmar que la formación de la agenda es un proceso abierto que permite la participación igualitaria y equitativa de todos los miembros de la sociedad. A menudo vemos que los distintos grupos de presión explotan al máximo esta serie de conexiones con el objetivo de captar la atención gubernamental. Sus recursos de poder descansan sobre una compleja red de intereses que abarca a políticos, burócratas, congresistas, especialistas, etc.

Son los grupos mejor organizados y con mayor capacidad de movilización, los que cuentan con los recursos suficientes para ejercer presión sobre las autoridades. Esta influencia se da por igual en los procesos de inclusión de problemas en la agenda, que en los de formulación e implementación de las políticas públicas.

Estos grupos tienen distintos objetivos -de tipo empresarial, profesionales, laborales, públicos, cabildeo, etc.- y variados recursos de poder para alcanzarlos.

*Adviértase que los intereses que se espera que todos esos diversos tipos de organizaciones favorezcan son en su mayoría intereses comunes: el interés común de un sindicato es por los salarios más altos, el de los agricultores es una legislación favorable, el de los miembros del cartel

⁷⁹ Aguilar Villanueva, *Op. Cit.* (1993), pp. 44-45.

⁸⁰ Kingdon, *Op. Cit.*, pp. 48-55.

⁸¹ Cobb y Elder, en Aguilar Villanueva, *Op. Cit.*, (1993), p. 83.

⁸² Joseph Gusfield, "The Culture of Public Problems" en Cobb y Elder, citado en Aguilar Villanueva, *Op. Cit.*, (1993), p. 83.

⁸³ Roger Cobb y Charles Elder, The politics of agenda-building: An alternative perspective for modern democratic theory, en *The Journal of Politics*, Vol. 33, No. 4 (Nov., 1971), p.912.

se centra en los precios más altos, el de los accionistas en dividendos y precios de las acciones más elevados y el de los ciudadanos en un buen gobierno.⁸⁴

Para John Kingdon, son tres los tipos de recursos con los que cuentan los grupos de presión:

- 1) Recursos Electorales: capacidad de movilización de votantes, particularmente en los niveles local y distrital. Su número, *status* y poder económico son variables que pueden afectar el resultado de una elección.
- 2) Recursos económicos: capacidad para influir en variables de carácter económico. Generalmente en manos de grandes sindicatos y organizaciones empresariales; pueden afectar el bienestar de un importante número de individuos.
- 3) Cohesión: unificación del mensaje y acciones. El grupo cuenta con un solo interlocutor, esto genera una percepción de unidad y fortaleza. Resulta complicado obtener este recurso, ya que por lo regular, no hay coordinación entre líderes y seguidores.

A mi juicio, existen dos factores más que pueden considerarse como recursos de poder:

- 4) La visibilidad: gracias a la influencia acaparada por los medios de comunicación, en la medida en que un grupo se haga visible y logre que sus demandas sean conocidas por el público, tiene mayor probabilidad de afectar la agenda. Cabe señalar que esta visibilidad puede obtenerse de diversas formas, algunas de ellas por vías no institucionales.
- 5) La información: por lo general en manos de grupos especializados - cabilderos y burócratas-, la información se convierte en un recurso clave para establecer lazos a fin de impulsar demandas al interior de los órganos de gobierno y de esa manera influir en la formación de la agenda.

1.10 El Ejecutivo: ¿Líder en la formación de la agenda?

A menudo se dice en la literatura sobre agenda de gobierno que el Ejecutivo tiene grandes ventajas sobre otros actores en la inclusión de temas en la misma. En "*Politics & Public Policy*", Van Horn, Baumer y Gornley, explican que el interés político de los estadounidenses se concentra en los individuos, particularmente en el Presidente.

Por lo general, señalan, los medios de comunicación se enfocan más en el Ejecutivo que en los procesos legislativos o judiciales. En este sentido, la gran ventaja con la que cuentan los Presidentes es su visibilidad, es decir, su continua exposición pública. Sin embargo, ésta no es su única prerrogativa; para los autores, se deben considerar también las facultades constitucionales. La ventaja

⁸⁴ Mancur Olson, *La lógica de la acción colectiva. Bienes públicos y teoría de grupos*, Noriega Editores, Buenos Aires, 1992, p. 17

del Ejecutivo en la formación de la agenda se explica a través de dos variables: 1) La mediática; y 2) La legal.⁸⁵

Por otra parte, el Ejecutivo domina la formación de la agenda debido a que tiene la capacidad para transformar ideas políticas –compromisos de campaña, programas de gobierno, etc.- en asuntos que generen la atención del público y el debate al interior de la comunidad política.

De igual forma, “el Presidente cuenta con un mayor rango de libertad para elegir y definir los asuntos que le interesa impulsar en la agenda.”⁸⁶ El Ejecutivo tiene mayores recursos para definir rumbos de acción gubernamental en situaciones de crisis –financiera, política, social, etc.-. Su gran visibilidad y posición, hacen que una gran parte de las medidas tomadas repercutan en los ámbitos local y estatal.

Para los autores, el Ejecutivo actúa de manera racional al jerarquizar sus metas en función de los beneficios que pretenda obtener –reelección, prestigio, continuidad, etc.- y con base en esto, definir los *issues*. Sin embargo, “esta libertad de acción plantea un dilema múltiple entre la elección de asuntos que generarán popularidad en el corto plazo, los que promueven principios ideológicos y los que plantean políticas de largo plazo.”⁸⁷

Cabe señalar que, si bien es cierto que el espectro de acción presidencial es amplio, esto no necesariamente implica que el resultado de política sea su primera preferencia –este fenómeno se presenta a menudo en gobiernos divididos en donde el Poder Legislativo cuenta con amplias facultades constitucionales-.

Para John W. Kingdon, la Administración, entendida en su conjunto como el Presidente, su cuerpo de asesores y sus secretarios de Estado, resulta ser el actor más relevante en la formación de la agenda de gobierno. El Ejecutivo, a través de sus iniciativas, posicionamientos públicos, programas, etc., puede impulsar un asunto en la agenda. Para esto, se vale de tres tipos de recursos:

- 1) Recursos institucionales: introducción de proyectos de ley y poder de veto. Por otra parte, el Ejecutivo cuenta con carteras clave en el proceso de formación de políticas, además de que tiene la prerrogativa de contratar y despedir a quienes ocupan dichas posiciones.
- 2) Recursos Organizacionales. a diferencia del Congreso, o por lo menos en mayor medida, las decisiones del Ejecutivo son “unidireccionales”.
- 3) Recursos mediáticos: el Presidente acapara la atención de los medios, en este sentido, tiene los recursos necesarios para presionar a otros actores para que tomen consideración seria de los *issues* que le interesan, en particular si el Ejecutivo cuenta con altos índices de popularidad.

⁸⁵ Carl E Van Horn, Donald C Baumer, y William T Gromley, *Politics and Public Policy*, A Division of Congressional Quarterly Inc., Washington D.C., 1992, p. 157.

⁸⁶ *Ibid*, p. 157.

⁸⁷ *Ibid*, p. 160.

Es posible que el Ejecutivo cuente con otros elementos que le brinden ventajas comparativas en el proceso de formación de la agenda. Me refiero a la mejor información con la que cuentan los agentes pertenecientes a este poder, y desde luego, a su mayor especialización.

1.11 El Papel del Congreso en la Formación de la Agenda de Gobierno: La Función de las Comisiones y sus Incentivos

¿Qué papel desempeña el Congreso en la formación de la agenda de gobierno?; ¿Qué capacidad tienen las comisiones y los legisladores en lo individual para influir en este proceso?; ¿Cuáles son los incentivos para que los congresistas busquen introducir -o bloquear- nuevos temas en la agenda?; ¿Los asuntos son incluidos en la agenda por su relevancia social, su costo, la presión de bases electorales, el prestigio que le podría representar a aquellos legisladores que lo impulsaron, o por el simple criterio de algún congresista?

Cuando se habla de la agenda de gobierno y el papel que juegan los Congresos en su formación -en su mayoría, la literatura sobre agenda y Congreso se ha concentrado en el caso estadounidense y sus peculiaridades (sistema bipartidista, bicameral, presencia de comisiones, reelección, etc.)-, se hace referencia "al conjunto de problemas y propuestas de política que las Legislaturas y sus comités consideran de manera formal (...). La agenda política es mejor definida como una pirámide en donde los temas más relevantes se ubican en la cúspide de la misma."⁸⁸

Al interior de este proceso, las comisiones legislativas -entendidas como el subgrupo de legisladores a quienes por lo general se encomiendan tareas organizacionales específicas- juegan un papel fundamental, por lo que vale la pena situar teóricamente dicha función.

En "Las Comisiones en las legislaturas: su papel en las políticas públicas", José Abel Rivera sostiene la hipótesis de que a mayor fortaleza del sistema de comités, será más probable que las legislaturas ejerzan influencia en las políticas públicas de un sistema de gobierno. La fortaleza de las comisiones, señala Rivera, estará determinada por limitaciones externas -cultura política, arreglos institucionales y factores políticos- e internas -sistema de comisiones, calidad de los miembros, información, procesos de análisis de iniciativas, etc.⁸⁹

Desde esta perspectiva, "las comisiones deben estudiarse como un importante factor que afecta al proceso Legislativo y sus resultados (...),"⁹⁰ ya que: 1) Influyen o determinan la legislación; y 2) Supervisan las acciones del Ejecutivo de manera tal que influyen en lo que se hace -o se deja de hacer-.⁹¹

⁸⁸ Sinclair, *Op. Cit.*, p. 36.

⁸⁹ José Abel Rivera Sánchez, , Las comisiones en las legislaturas: Su papel en las políticas públicas, Política y Gobierno, Vol. V, núm. 2, segundo semestre de 1998, pp. 531-532.

⁹⁰ *Ibid*, p. 537.

⁹¹ Lees y Shaw, en Rivera Sanchez, *Op. Cit.*, p. 536.

Ahora bien, Barbara Sinclair genera un modelo teórico en el que explica la influencia de estos órganos en la construcción de la agenda, a partir de los incentivos que en lo individual, puedan tener los legisladores para buscar la introducción de nuevos asuntos.

Desde esta óptica, se pueden distinguir tres tipos de comisiones:

1) Comités orientados a la reelección: la mayoría de sus miembros tienen como meta principal la reelección. En este sentido, los legisladores son más proclives a impulsar temas de interés para su electorado –*constituencies*-. Por lo general, estos congresistas suelen ser efectivos para posicionar y lograr la inclusión de nuevos asuntos.

2) Comités orientados a la formulación de políticas: su principal incentivo es la generación de políticas eficientes. Los legisladores que pertenecen a este tipo de comités buscan beneficios intrínsecos mediante la formulación de buenas políticas. En este sentido, son proclives a tratar de introducir nuevos temas a la agenda de gobierno, de ahí que tengan mayor contacto con aquellos grupos que desean que sus demandas sean incorporadas. Las coaliciones partidistas son el común denominador en este tipo de comisiones.

3) Comités orientados al poder: son sensibles a las expectativas del resto de la Cámara. Tienen fuertes incentivos a debatir y tratar de solucionar temas "sensibles". Su principal fuente de poder es la capacidad para introducir -o bloquear- nuevos asuntos a la agenda. Su función se resume en dos palabras: participación e influencia. Por lo general, grupos externos a la legislatura están muy interesados en este tipo de comités. Una de las metas principales de este tipo de comisiones es tener el control del proceso de *polycymaking*.

En conclusión, la autora, a partir del uso de la teoría de la elección racional, señala que el proceso de formación de la agenda varía en función del tipo de comité.⁹²

Otra de las aportaciones teóricas que intentan dar luz al debate en torno al papel del Congreso en la definición de la agenda, es la elaborada por Jack L. Walker en "*Setting the Agenda in the U.S. Senate: A Theory of Problem Selection*". En este artículo, Walker señala que la definición de la agenda es el punto nodal del proceso legislativo, ya que, el principal problema de los legisladores "no es como votar, sino que hacer con su tiempo, como utilizar sus recursos, en donde concentrar su energía."⁹³

Debido a su origen representativo, señala el autor, el Congreso resulta ser una de las fuentes principales de nuevas propuestas de acción gubernamental, lo que, en algunas ocasiones, se traduce en la conformación de la agenda de gobierno. En la lógica de Walker, los temas que se debaten en el Congreso suelen acaparar la

⁹² Sinclair, *Op. Cit.*, pp. 43-44.

⁹³ Jack L. Walker, *Setting the agenda in the U.S. Senate: A theory of problem selection*, *British Journal of Political Science*, Vol. 7, No. 4 (Oct. 1997), p. 423.

atención de los medios de comunicación, esto a su vez, genera beneficios para quienes impulsaron la discusión del asunto. En este sentido, los legisladores "compiten entre sí, buscan incorporar nuevos *issues*, impulsan iniciativas, programas, planes, elaboran justificaciones a sus propuestas de acción."⁹⁴

Aquí, más que en ninguna otra parte, la posibilidad de reelección es un componente de primer orden, particularmente para los congresistas "más ambiciosos."⁹⁵ El autor distingue tres condiciones necesarias, más no suficientes, para que un tema sea incorporado a la agenda:

- 1) El asunto se torna atractivo cuando genera la atención de un gran número de personas. El congresista busca incluir el tema debido a los potenciales beneficios que esto le acarrearía.
- 2) Entre aquellos legisladores que impulsan el asunto, hay la certeza de la existencia de un problema.
- 3) El asunto tendrá mayor probabilidad de ser incorporado a la agenda, en la medida de que exista certeza en que puede surgir una solución al mismo.

1.12 El Poder Judicial: ¿Formador de la Agenda?

Al igual que en el resto de los actores estudiados, en el caso del Poder Judicial y sus posibles ámbitos de influencia en lo que a la formación de la agenda se refiere, la literatura predominante resulta ser la estadounidense. Posiblemente, como en ningún otro país, las cortes de los Estados Unidos juegan un papel hasta cierto punto relevante en los procesos de políticas. "De vez en cuando, las cortes implementan las políticas que otros poderes formulan."⁹⁶

El Poder Judicial juega un papel de árbitro en controversias legales, muchas de ellas con implicaciones de política pública, las cuales versan sobre una amplia gama de temas, "la gran mayoría caracterizados por un alto grado de especificidad técnica y/o complejidad moral."⁹⁷

Existen diversos análisis en torno al papel que desempeñan las cortes en los procesos de políticas. El supuesto común de todos estos estudios es que los jueces "actúan estratégicamente cuando toman decisiones, es decir, toman en cuenta no solamente restricciones legales, como la jurisprudencia y la lógica jurídica, sino también restricciones políticas, como su posición relativa frente a otros órdenes de gobierno."⁹⁸

Esto ocurre con mayor frecuencia cuando existe fragmentación política, cuestión que genera mayores obstáculos para la aprobación de iniciativas y leyes, e

⁹⁴ *Ibid.*, p. 426.

⁹⁵ *Ibid.*, p. 427.

⁹⁶ Van Horn, Baumer, y Gromley, *Op. Cit.*, p. 189.

⁹⁷ *Ibid.*, pp. 217-218.

⁹⁸ Julio Antonio Ríos Figueroa, El surgimiento de un Poder Judicial efectivo en México: Gobierno dividido y toma de decisiones en la Suprema Corte de Justicia, 1994-2002, IFE, México, 2003, p. 15.

incentiva el conflicto entre los diversos órdenes de gobierno. En este sentido, "la hipótesis de la fragmentación" establece que mientras mayor sea la distancia ideológica entre los actores políticos, mayor será la probabilidad de que las cortes se involucren en los procesos de política pública.⁹⁹

La ausencia de coordinación y las fallas de comunicación al interior y entre los niveles de gobierno, explican en buena medida el papel del Poder Judicial en cuestiones de política.¹⁰⁰

Para Van Horn, Baumer y Gormley, las decisiones tomadas por la corte tienen una amplia connotación política que muchas veces sobrepasa las cuestiones legales. "Por lo general, los jueces son miembros de algún partido, y en la mayoría de las ocasiones, sus arbitrajes reflejan sus filiaciones políticas."¹⁰¹

En conclusión, podemos señalar que: 1) Los jueces sí influyen en los procesos de implementación de políticas, no así en los de formación de la agenda de gobierno; y 2) Los jueces inciden en los procesos de política pública de manera estratégica.

1.13 Actores, Agenda y Veto

Hasta el momento se han analizado los actores y la influencia que éstos tienen en el proceso de formación de la agenda. Sin embargo, llevar a cabo una aproximación al caso mexicano resulta insuficiente si en el análisis no se incluye el poder de dichos actores para bloquear la acción gubernamental -veto- que busca transformar una realidad cualquiera -formación de agenda y proceso de políticas-.

George Tsebelis señala que en un régimen democrático participan una serie de actores, los cuales necesitan construir acuerdos y coaliciones para modificar el *status quo*. Estos actores se convierten en "jugadores con veto", y adquieren esta facultad a partir de: 1) Acuerdos Institucionales -potestades constitucionales-; y 2) El sistema político -recursos de poder de partidos, organizaciones, etc.-.

"Cada sistema político cuenta con una configuración de "jugadores con veto", cada uno con cohesiones y distancias ideológicas variadas."¹⁰² En este sentido, mientras mayor sea el número de actores capaces de obstruir una política y mayores sean sus diferencias políticas, menor será la probabilidad de modificar el *status quo*.

Si bien es cierto que "resulta más fácil mostrar cuándo una cuestión ha logrado colocarse en la agenda que cuándo no ha podido lograrlo,"¹⁰³ la importancia del estudio del veto como un instrumento capaz de afectar la formación de la agenda resulta innegable.

⁹⁹ *Idem*, p. 16.

¹⁰⁰ Van Horn, Carl E., Baumer, Donald C. y Gormley, William T., *Op. Cit.*, p. 218.

¹⁰¹ *Ibid*, p. 218.

¹⁰² George Tsebelis, *Veto Players*, Princeton University Press, 2002, p. 2.

¹⁰³ Bachrach y Baratz, *Op. Cit.*, p. 641.

CAPÍTULO 2

Aproximación al Proceso de Formación de la Agenda de Gobierno en México¹⁰⁴

2.1 Introducción

Este capítulo está dedicado al estudio del proceso de formación de la agenda de gobierno en México. Con base en los marcos teóricos desarrollados en el apartado anterior, se ha hecho una aproximación al caso mexicano. Se ha incluido una breve introducción al contexto histórico que precedió el momento actual –apertura del régimen, pluralidad política, desmantelamiento del esquema presidencialista, división de poderes, etc.-, seguida del análisis del papel que desempeñan los actores estudiados en este documento –Ejecutivo, Legislativo, Judicial, los medios de comunicación y los grupos de interés- en la inclusión de demandas y asuntos en la agenda de gobierno en nuestro país.

2.2 Contexto Histórico

Durante las últimas décadas, el sistema político mexicano ha venido experimentado una progresiva apertura; hemos transitado de un régimen de relaciones de poder verticales a uno en donde impera la horizontalidad en la toma de decisiones y la interacción entre diversas instituciones –el Congreso, el Poder Judicial, los partidos políticos, etc.- y grupos sociales –organizaciones no gubernamentales, sindicatos y grupos de presión-.

El ahora obsoleto presidencialismo –para Jorge Carpizo, el Presidente se consolidó como el centro de gravedad del sistema político mexicano. Las llamadas facultades “metaconstitucionales” le permitieron al Jefe del Ejecutivo tener un control prácticamente absoluto sobre todos los ámbitos de poder,¹⁰⁵ edificó su poder con base en el eficiente funcionamiento del Partido Revolucionario Institucional (PRI), diseñado como una maquinaria clientelista encargada de distribuir beneficios a los grupos leales al régimen y a quienes representaban fuerzas de poder real a nivel local.

Si bien es cierto que los esquemas corporativista, clientelar y patrimonialista –en donde las coaliciones redistributivas y los buscadores de renta se constituyeron como un influyente factor de poder al interior del sistema- se consolidaron como el principal elemento de eficacia política del régimen, también lo es que el “partido oficial” no siempre fue capaz de contener el conflicto, por lo que se valió de otros instrumentos: La corrupción, la cooptación, la manipulación electoral, el “charrismo” sindical, la violencia selectiva, etc.

¹⁰⁴ Agradezco a Gerónimo Gutiérrez por su ayuda y sus comentarios para la elaboración de este capítulo.

¹⁰⁵ Jorge Carpizo, *Estudios Constitucionales*, Editorial Porrúa, México, 1999.

La racionalidad presidencialista implicó, necesariamente, la centralización de la toma de decisiones al interior de la organización partidista,¹⁰⁶ lo que originó la obstaculización del desarrollo de diversas instituciones políticas, así como la interacción entre ellas. El Jefe del Ejecutivo controlaba a los Poderes Legislativo y Judicial, y dirigía un sistema federal altamente centralizado, en donde los estados y municipios aparecían como una instancia subordinada a la autoridad presidencial.¹⁰⁷

En el caso del federalismo fiscal, éste siguió un camino similar. La distribución de los recursos se realizaba desde el centro y, en la mayoría de los casos, con parámetros que obedecían a los intereses del régimen y de quienes hacían posible su continuidad. El control político ejercido por el PRI era *per se*, contradictorio a la descentralización fiscal.¹⁰⁸

La formación de la agenda de gobierno por su parte, no quedó al margen de la dinámica autoritaria.¹⁰⁹ Durante la época, su diseño, así como la implementación de las políticas, se entendieron como instrumentos para beneficiar a quienes desempeñaban un relevante papel en la continuidad del régimen. Ante la ausencia de un auténtico contrapeso institucional, políticas como el presupuesto, planes de desarrollo, programas sectoriales y otros, se adecuaron a las exigencias y necesidades de dichos actores.

Hasta hace un par de décadas la elaboración de la agenda en nuestro país se dio bajo un esquema de poca apertura. El proceso de *policymaking* carecía de reglas y mecanismos formales, su funcionamiento resultó ser una suerte de "caja negra" en donde prevalecieron el desconocimiento, la falta de planeación, la discrecionalidad, la corrupción, los compadrazgos y la nula claridad en la toma de decisiones.

La crisis fiscal del Estado mexicano y su progresiva apertura política se constituyeron en los dos grandes impulsos que dieron fin a esta dinámica y fueron dando forma a los procesos de formación de la agenda y las políticas en nuestro país. Bajo esta perspectiva, podemos encontrar por lo menos seis puntos de inflexión que dieron origen al actual patrón de conformación de políticas públicas en México:

¹⁰⁶ S. Haggard, y R. R. Kaufman: "Economic Adjustment and the Prospects for Democracy" en S. Haggard, y R. R. Kaufman (eds.), *The Politics of Economic Adjustment*, Princeton University Press, Princeton, 1992, pp. 319-350.

¹⁰⁷ Jeffrey Weldon, "Las fuentes políticas del presidencialismo en México", en Mainwaring, Scott y Soberg Shugart, Matthew, *Presidencialismo y democracia en América latina*, Buenos Aires, Paidós, 2002, pp. 175-211

¹⁰⁸ Alberto Díaz Cayeros, "Balance fiscal de los estados en el sistema federal", en Díaz Cayeros y Martínez Uriarte (comps.), *De la descentralización al federalismo, estudios comparados sobre el gobierno local de México*, Porrúa, México, 2003, pp. 17-21.

¹⁰⁹ En este sentido, la disciplina partidista y la no reelección fueron las variables que permitieron esta dinámica.

1) El surgimiento de la Ley de Planeación

El inicio de la administración del Presidente Miguel De La Madrid se caracterizó por una seria problemática económica y una severa crisis de credibilidad. Como respuesta, el Ejecutivo consagró los primeros esfuerzos de racionalización y democratización en la formulación de programas y políticas en general; como resultado de éstos, se dio origen, en enero de 1983, a la Ley de Planeación,¹¹⁰ cuyo principal objetivo es: "planear desde una concepción y estructura democrática, con la finalidad de optimizar los recursos humanos, técnicos y económicos (...). La planeación democrática en México, obedece a la firme determinación de promover una política de desarrollo que fortalezca las bases sociales del Estado y oriente la actividad económica a fin de satisfacer las necesidades de la sociedad, a través de un desarrollo integral que defienda y promueva el empleo, la inflación y la carestía."¹¹¹ Cabe destacar el papel que jugaron los organismos financieros internacionales, el empresariado y otros grupos en esta nueva orientación.

2) Las elecciones federales de 1988

A partir de este año, el régimen empezó a dar señales de debilitamiento; la pérdida de la mayoría calificada en la Cámara de Diputados representó el surgimiento de una nueva configuración institucional que dio origen a la transformación del sistema político mexicano. Por primera ocasión en seis décadas, el Presidente y su partido tendrían que negociar cualquier modificación a la Carta Magna con la oposición. Sin lugar a dudas, ese fue un punto de quiebra para el régimen. A partir de ese momento, los grandes temas de políticas públicas ya no serían definidos y tratados desde una perspectiva monolítica y unilateral, dando paso así, a una nueva era de negociación y conformación de coaliciones legislativas.¹¹²

3) La creación del Instituto Federal Electoral

La controversia suscitada por el proceso electoral de 1988, así como la pérdida de credibilidad en las instituciones electorales, propició que en 1990, los actores políticos acordaran reformar la Constitución Política a fin de crear el Instituto Federal Electoral (IFE), organismo encargado de organizar las elecciones federales. Estas facultades se han ido extendiendo tras las reformas de 1993, 1994 y 1996.¹¹³ A partir de las mismas, el IFE se ha consolidado como el árbitro legítimo de los procesos mediante los cuales los ciudadanos eligen a sus gobernantes. De igual forma, se han logrado

¹¹⁰ Cabe señalar que la Ley de Planeación se fundamenta en los artículos 25 y 26 constitucionales, en donde se establece la rectoría del Estado en el desarrollo nacional y su obligación tácita de formar un sistema de planeación democrática.

¹¹¹ Jacinto Faya Biseca, , *Finanzas Públicas*, Ed. Porrúa, México, 1998, p. 329.

¹¹² Esto se pudo constatar con las reformas económicas emprendidas por el régimen salinista, en donde el PAN, se convirtió en el gran aliado que hizo posible su aprobación.

¹¹³ <http://www.ife.org.mx>

establecer criterios de imparcialidad y transparencia que en buena medida garantizan un acceso equitativo de los diferentes grupos políticos al poder.

4) La creación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

La creación del Tribunal Federal Electoral (TRIFE) tiene como origen las reformas constitucionales de 1990 y 1993, así como las modificaciones y adiciones a diversas disposiciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Entre los principales cambios destacan la desaparición de los Colegios Electorales de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión y la sustitución del sistema de autocalificación por el de heterocalificación, y se estableció que en caso de controversia, correspondería al Tribunal Federal Electoral la función de dar la resolución final sobre las elecciones de diputados, senadores y asambleístas. Posteriormente, en 1996 se ampliaron las facultades del TRIFE en materia de calificación de la elección presidencial, la creación de la Sala Superior y el reconocimiento del TRIFE como la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral.¹¹⁴

5) La autonomía del Banco de México

Durante el sexenio del Presidente Carlos Salinas se abrió paso a una de las grandes reformas económicas de los últimos años, es decir, la autonomía concebida al Banco de México, fundamentada en tres principios básicos: 1) Su independencia para determinar el volumen del crédito primario que pueda ser concedido; 2) La independencia que se ha otorgado a las personas que integren su Junta de Gobierno; y 3) La independencia administrativa de la Institución.¹¹⁵ La importancia de la reforma de 1993 radica en que en el texto constitucional reconoce que, "el criterio rector al cual debe sujetarse en todo tiempo la actuación del Banco de México, es la procuración de la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional."¹¹⁶ Estas modificaciones constitucionales otorgaron a Banxico el control de la política monetaria, dejando en el Ejecutivo la tarea de conducir la política fiscal, limitando así, el manejo político-electoral de los ciclos macroeconómicos.

6) Las elecciones federales de 1997

Es en este año cuando el viejo presidencialismo pasó a la obsolescencia. Con la mayoría absoluta de la Cámara Baja en manos de la oposición, el Jefe del Ejecutivo y su partido perdieron toda posibilidad de aprobar, por sí solos, cualquier ley, en particular el presupuesto. Estos hechos dieron paso a una configuración política inédita en donde, por una parte, el Congreso recobró sus facultades y sus ámbitos de influencia en la formulación de la agenda y las

¹¹⁴ <http://www.trife.gob.mx>

¹¹⁵ <http://www.banxico.org.mx>

¹¹⁶ Idem.

políticas públicas, y por la otra, la sociedad se apropió de nuevos espacios de influencia en la arena política nacional.

Para Luis F. Aguilar, surge un nuevo patrón de *policymaking*,

"en donde se modifican las reglas -escritas o no-, procedimientos -formales o no-, expectativas -legales o no- y concepciones -meduradas o desmeduradas- de la relación entre sociedad y gobierno. En esencia, se redefinen los linderos del ámbito político y del ámbito privado; cuales asuntos alcanzan el rango de interés público y de agenda de gobierno, y cuáles asuntos son de naturaleza privada a desahogar dentro del perímetro de las interacciones libres particulares."¹¹⁷

Hoy en día, existe una multiplicidad de actores involucrados -directa o indirectamente- en la elaboración de la agenda de gobierno. Al mismo tiempo, la complejidad de este proceso se ha incrementado, el poder se ha redistribuido y la necesidad de negociar y llegar a acuerdos políticos se ha intensificado. La nueva realidad política y económica exige el constante replanteamiento de los mecanismos de formación e implementación de las políticas.

2.3 La Formación de la Agenda de Gobierno desde la influencia del Ejecutivo mexicano

¿Con qué recursos cuenta el Ejecutivo mexicano para influir en la formación de la agenda?; ¿Estos recursos le brindan una mayor ventaja con respecto a los otros actores?

Siguiendo los argumentos de Kingdon y Van Horn, Baumer y Gormley en donde establecen que el Ejecutivo cuenta con diversas variables -mediáticas, institucionales y organizacionales- que le brindan ciertas ventajas en la formación de la agenda, podemos analizar la influencia del Presidente mexicano en dicho proceso.

1) Recursos Institucionales

Según el Artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹¹⁸ el Presidente de la República tiene la facultad de iniciar leyes o decretos.¹¹⁹

A través de la presentación de iniciativas, el Ejecutivo cuenta con un valioso instrumento para influir en la formación de la agenda. Entre estas se destacan el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y el Presupuesto de Egresos (PEF).

Plan Nacional de Desarrollo

De acuerdo con el Artículo 26 Constitucional,

¹¹⁷ Aguilar Villanueva., *El estudio de las políticas*, Porrúa, México, 1992, p. 19.

¹¹⁸ Cámara de Diputados, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 2005.

¹¹⁹ En México, el Presidente de la República también tiene la facultad para expedir acuerdos y reglamentos administrativos. Sin embargo, persiste una discusión doctrinaria en torno al asunto.

El Estado organizará un sistema de plantación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinaran los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetará obligatoriamente los programas de la administración pública federal.

La ley facultara al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el Sistema Nacional de Plantación Democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo determinara los órganos responsables del proceso de plantación y las bases para que el Ejecutivo federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

Mediante el Plan Nacional de Desarrollo, el Ejecutivo expone, al inicio de su sexenio, el conjunto de planes, programas y políticas que pondrá en marcha durante su Administración. A través de éstos, el Presidente incluye el espectro de temas a los que busca dar prioridad en su gestión, es decir, da forma a su agenda de gobierno.

Presupuesto de Egresos

Según el Artículo 74 Constitucional, es facultad exclusiva del Presidente de la República:

(...)

Hacer llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

El Presupuesto de Egresos de la Federación es la política pública por excelencia. En ocasiones, las consideraciones presupuestales actúan como promotoras de ciertos temas, obligando al gobierno a prestar atención seria al asunto.

De igual forma, estas cuestiones pueden obstaculizar el acceso de un tema a la agenda, debido a sus altos costos. Las restricciones presupuestales pueden obligar a que los gobernantes ignoren ciertos asuntos de la agenda, y en contraste, hacer que otros temas adquieran mayor relevancia.

Facultad de Veto

El Ejecutivo cuenta con la facultad del veto, la cual lo convierte en un "jugador" clave en el proceso de formación de la agenda. El Artículo 72 de la Constitución, señala que:

(...)

a.- *aprobado un proyecto en la cámara de su origen, pasara para su discusión a la otra. Si esta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, **si no tuviere observaciones que hacer, lo publicara inmediatamente.***

b.- *se reputara aprobado por el Poder Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones a la cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este termino hubiere el congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el congreso este reunido.*

c.- *el proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por esta, y si fuese **confirmado por las dos terceras partes del numero total de votos,** pasara otra vez a la cámara revisora. Si por esta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.*

A través del veto, el Ejecutivo federal tiene la capacidad de bloquear el acceso de ciertos asuntos a la agenda de gobierno. Tal es el caso de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, aprobada por la Cámara de Diputados en el año 2000 y vetada por el Presidente Fox en marzo de 2001. Finalmente, la iniciativa fue enviada de nuevo a la Cámara de Diputados, en donde se modificó y aprobó. Posteriormente ésta fue publicada por el Ejecutivo.

Esta facultad y su relevancia deben ser matizadas. Producto del conflicto institucional generado a partir de la aprobación del Presupuesto de Egresos de 2005, los Poderes Ejecutivo y Legislativo sostienen una controversia constitucional en tomo a la supuesta incapacidad para vetar el PEF, por parte del Presidente. Cabe señalar que diversos juristas y constitucionalistas sostienen la tesis de que el Ejecutivo esta incapacitado para vetar el presupuesto; sin embargo, existe evidencia histórica que demuestra que a lo largo de la historia, y en particular dentro del marco constitucional vigente, el Presidente ha hecho uso de esta facultad.¹²⁰

El Gabinete

En México, el Poder Ejecutivo cuenta con 18 Secretarías de Estado, además de diversas oficinas también consideradas como parte del gabinete ampliado. Muchas de estas carteras resultan clave en el proceso de formación de la agenda y las políticas en nuestro país. Tal es el caso de la SHCP -PND y presupuesto-, SRE -política exterior-, SEGOB -política interior-, SEDESOL -política social-

¹²⁰ Eric Magar, y Jeffrey Weldon, The Paradox of the Veto in Mexico, 1917-1997, septiembre, 2001.

Economía -política comercial-, SEP -política educativa-, IMSS -seguridad social-, Oficina de Políticas Públicas -recomendaciones de política-, etc.

De igual forma, el jefe del Ejecutivo tiene la prerrogativa de contratar y despedir a quienes ocupan dichas posiciones. El Artículo 89 Constitucional, señala que el Presidente de la República tiene la facultad exclusiva de:

Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de hacienda y, nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no este determinado de otro modo en la constitución o en las leyes;

Política Exterior

A través de la conducción de la política exterior, el Ejecutivo cuenta con otro importante recurso institucional en el proceso de formación de la agenda. Según Artículo 89 de la Constitución, fracción X, el Presidente tiene la facultad de:

Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observara los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;

Esto se ha manifestado tras el cambio político generado en México en el año 2000. Desde el inicio de la actual administración, la política exterior mexicana ha experimentado una serie de transformaciones.

Asuntos como la migración, los derechos humanos y la participación activa en foros multilaterales son parte sustancial de dichos cambios. Hoy en día, estos temas forman de manera integral la agenda internacional de nuestro país.

De igual forma, los asuntos de integración económica -Sociedad para la Prosperidad, Alianza para la Seguridad y la Prosperidad en América del Norte, Plan Puebla Panamá, etc.-, han venido adquiriendo mayor relevancia en la agenda mexicana.

2) Recursos Organizacionales

A pesar de los conflictos de coordinación y la sobreestimación que la literatura ha hecho sobre la capacidad del Ejecutivo para hacer que sus decisiones sean unidireccionales, es posible afirmar que el Presidente, a diferencia de otros actores, cuenta con mayores recursos de tipo organizacional para influir en la agenda de gobierno.

En este sentido, la información y mayor especialización con la que cuentan los órganos pertenecientes al Poder Ejecutivo son *per se*, una importante herramienta de incidencia en el proceso de conformación de la agenda.

La burocracia puede ser un activo a favor del Presidente. Si bien es cierto que ésta también puede representar un obstáculo al tratar de implementar un programa o impulsar un asunto en la agenda -anquilosamiento, dificultad para llevar a cabo cambios al interior de las estructuras, tendencias operacionales, etc., también lo es que los empleados federales cuentan, en la mayoría de las ocasiones, con una mayor experiencia para administrar programas, así como para trabajar con los grupos de interés y sus contrapartes en el Congreso y otros niveles de gobierno.

Por otro lado, esta acumulación de experiencia, entre otros factores, conlleva a una mejor información sobre el asunto de interés, recurso fundamental cuando se intenta modificar la agenda.

3) Recursos Mediáticos

Al igual que en prácticamente todas las democracias presidenciales, en México, el Jefe del Ejecutivo es la actor político más importante. A diferencia del Congreso, muchas veces identificado como un órgano "sin rostro", del que en la mayoría de las ocasiones se desconocen sus funciones y facultades - esta variable se acentúa en el caso mexicano, ya que la ausencia de la reelección inmediata de nuestros legisladores genera un mayor desconocimiento del público sobre sus representantes-, el Ejecutivo es más identificado en términos de opinión pública. El Presidente de la República es el referente lógico de nuestro régimen. La figura del Ejecutivo es la cara visible del sistema político mexicano.

En este sentido, el Presidente cuenta con un relevante instrumento para promover los temas que le interesa introducir o dar prioridad en la agenda. Durante esta administración se pueden identificar una serie de asuntos a los que el Ejecutivo ha tratado de impulsar a través de los medios: Plan Puebla-Panamá, Reforma Fiscal, Reforma al Seguro Social, Reforma Eléctrica, Acuerdo Migratorio con los Estados Unidos, etc.

"Es absurdo y hasta frívolo decir que un Presidente, "que ya no está en campaña", debe dejar de comunicarse (...). En la era de la comunicación política masiva, los Presidentes van a ser agentes activos de opinión pública."¹²¹

En diversas ocasiones, el Presidente Fox ha hecho uso de los medios de comunicación para promover dichos temas. La estrategia de "sair al público" - *going public*-, a fin de allegarse el apoyo de la ciudadanía a favor de un programa impulsado desde el gobierno, ha sido una de las tácticas más recurrentes de esta administración.

¹²¹ Alonso Lujambio, y Jaime Martínez, Gobierno dividido, estrategia presidencial y opinión pública, un intento de clarificación conceptual, Ponencia presentada en el VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, auspiciado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Colegio de Ingenieros Civiles, Ciudad de México, 13 de febrero de 2002.

Cabe señalar que, si bien es cierto que la gran atención mediática de la que es objeto la figura presidencial resulta ser una herramienta clave en el proceso de formación de la agenda de gobierno, también lo es que esto no garantiza que dichos asuntos alcancen coaliciones ganadoras que logren transformarlos en políticas públicas.

Es posible que la popularidad presidencial sea uno de los factores de incidencia más relevantes en la introducción y jerarquización de los temas en la agenda. A medida que el Ejecutivo cuente con mayores índices de aprobación, más probable será que logre imponer sus programas de gobierno al resto de los actores con influencia en el proceso de formación de la agenda.

2.4 El Congreso Mexicano y su Influencia en la Formación de la Agenda de Gobierno

¿De que instrumentos se vale el Congreso para influir en la agenda de gobierno?;
¿Con qué incentivos cuentan nuestros legisladores para incorporar temas a la agenda?

Con la restitución del Congreso como un poder autónomo e independiente, la elaboración de la agenda y las políticas públicas en México ha dejado de ser una facultad dominada por el Presidente de la República.

Hoy en día, el Poder Legislativo ha recobrado sus facultades constitucionales en ambos procesos. En la actualidad, nuestros legisladores cuentan con una serie de instrumentos que permiten la inclusión de los asuntos en la agenda.

Dicho proceso ha dejado de ser un mecanismo cerrado y ha dado paso a un nuevo patrón en donde confluye una heterogeneidad de actores, así como las relaciones y redes de poder caracterizadas por su complejidad.

Es posible identificar tres grandes instrumentos de los que se vale el Congreso para influir en la formación de la agenda:

1. El Sistema de Comisiones;
2. Los puntos de Acuerdo;
3. Dictaminación y Aprobación de Iniciativas de Ley.

2.4.1. El papel de las Comisiones Legislativas

Las Comisiones son órganos constituidos por el Pleno para que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyan a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales.

Los comités son creados a fin de mejorar el funcionamiento de las cámaras, es decir, los legisladores en su conjunto, delegan en pequeños grupos la facultad de analizar, discutir y dictaminar las iniciativas presentadas.¹²²

Según la Ley Orgánica del Congreso (LOC), existen 4 tipos de comisiones:¹²³

1. Ordinarias: a cargo de la tarea de dictamen y sus competencias se corresponden en lo general con las otorgadas a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;
2. Especiales: integradas en atención a asuntos específicos y por acuerdo del Pleno. Estas son exclusivas de la Cámara Baja;
3. Jurisdiccionales: intervienen en los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos en los términos constitucionales;
4. De Conferencia: conformadas por legisladores de ambas cámaras, a fin de efficientar el despacho de los asuntos y ampliar la información utilizada en la elaboración de los dictámenes.

Uno de los indicadores para alcanzar un mejor entendimiento de la influencia del Congreso en la formación de la agenda de gobierno es el análisis de la estructura de sus comités. A través de ésta, es posible identificar los temas a los que el Poder Legislativo considera de manera formal.¹²⁴ Actualmente, la Cámara de Diputados consta de 41 comisiones ordinarias, 16 especiales y 2 de conferencia – Ver Anexo 1-.

La Ley señala que este tipo de comisiones se mantienen de legislatura a legislatura; sin embargo, podemos distinguir que, a través de diversas modificaciones al marco legal, se han introducido ciertos temas a la discusión al interior del órgano legislativo, y de cierta forma, a la agenda de gobierno.

El caso de comisiones como la de Agricultura, Desarrollo Rural, Desarrollo Social, Desarrollo Metropolitano, Energía, etc., las cuales fueron creadas a partir de las reformas a la LOC del año 2000, es particularmente interesante. Debido al interés generado en estos temas -iniciativas presentadas por el Ejecutivo y distintos legisladores-, se decidió crear dichos órganos, buscando así, que tales asuntos adquiriesen una mayor atención y análisis por parte del Legislativo -incorporación a la agenda-.

¹²² D. Roderick Kiewit, y Mathew D McCubbins, *The Logic of Delegation. Congressional Parties and the Appropriations Process*, The University of Chicago Press, pp. 1-38

¹²³ Cámara de Diputados, *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, enero de 2005.

¹²⁴ Walker, *Op. Cit.*

Comisiones Especiales

Posiblemente, este tipo de comisiones resulte ser un mejor ejemplo para ilustrar la capacidad del Congreso en la elaboración de la agenda de gobierno. Como ya se ha explicado, estos órganos son creados *ad hoc* para tratar temas específicos. En este sentido, los legisladores detectan un asunto que puede —o ya es— convertirse en un problema, el cual requiere de la atención y acción de las autoridades. A partir de esta premisa, las comisiones especiales tienen como finalidad atender, analizar, debatir y legislar acerca de estos temas concretos que no forman parte de la agenda o mantienen un bajo perfil al interior de la misma.

- I.Comisión Especial para Analizar la Situación en la Cuenca Lerma-Chapala
- II.Comisión Especial del Café
- III.Comisión Especial para dar Seguimiento a los Fondos de los Trabajadores Mexicanos Braceros
- IV.Comisión Especial de Ganadería
- V.Comisión Especial para la Reforma del Estado
- VI.Comisión Especial para el Campo
- VII.Comisión Especial de la Niñez, Adolescencia y Familias
- VIII.Comisión Especial para Analizar los Problemas de la Agroindustria Mexicana de la Caña de Azúcar
- IX.Comisión Especial para Conocer y dar Seguimiento a las Investigaciones Relacionadas con los Femicidios en la República Mexicana, y a la Procuración de Justicia Vinculada
- X.Comisión Especial con Objeto de Coadyuvar y dar Seguimiento, en el Ámbito de Competencias de este Órgano Legislativo, a los Programas y Proyectos de Desarrollo Regional del Sur-Sureste de México
- XI.Comisión de Concordia y Pacificación
- XII.Comisión Especial de Festejos del Bicentenario del Natalicio de Benito Juárez
- XIII.Obtener información relacionada con la aplicación de programas y fondos federales, durante los procesos electorales del estado de Durango
- XIV.Seguimiento a las investigaciones en el Caso del Asesinato del Cardenal Posadas Ocampo
- XV.Seguimiento a los hechos de corrupción e involucramiento de funcionarios públicos del estado de Morelos con el narcotráfico
- XVI.Prospectiva para la Definición del Futuro de México

Fuente: Cámara de Diputados.

Otro aspecto a resaltar es que las comisiones en México pueden ser consideradas como un actor con capacidad de veto. Según Tsebelis,¹²⁵ un jugador con veto es aquel actor -individual o colectivo- cuyo consentimiento es necesario para instrumentar una nueva política pública.

En este sentido, los comités, mediante la facultad de dictaminar iniciativas, se convierten en un importante factor para detener o dar cauce a una propuesta de ley -bloquear el acceso de un tema-.

¹²⁵ Tsebelis, *Op. Cit.*

2.4.2 Los Puntos de Acuerdo

Los puntos de acuerdo, por sí solos no representan un instrumento jurídico de carácter obligatorio, pero son posiciones que influyen en la construcción de la agenda de gobierno y las políticas públicas.¹²⁶

A partir de la Legislatura LVII, la naturaleza del punto de acuerdo ha evolucionado para dejar de ser un simple instrumento de comunicación al interior de las cámaras y convertirse en un mecanismo que busca otorgar mayor influencia al Congreso, y del cual se pueden destacar tres grandes vertientes: 1) El punto de acuerdo como posicionamiento político; 2) El punto de acuerdo como puente de comunicación entre Ejecutivo y Legislativo; y 3) El punto de acuerdo como instrumento de influencia en la formación de la agenda y las políticas públicas.¹²⁷

Fundamento Jurídico

El punto de acuerdo tiene por sustento jurídico los Artículos 77 Constitucional¹²⁸ y 58 del *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, los que señalan que, al no ser aquél una iniciativa de Ley:

Art. 58

I. Se presentarán por escrito y firmadas por sus autores, al Presidente de la Cámara y serán leídas una sola vez en la sesión en que sean presentadas. Podrá su autor, o uno de ellos si fueren varios, exponer los fundamentos y razones de su proposición o proyecto.

II. Hablarán una sola vez dos miembros de la Cámara, uno en pro y otro en contra, prefiriéndose al autor del proyecto o proposición, y III. Inmediatamente se preguntará a la Cámara si admite o no a discusión la proposición. En el primer caso se pasará a la Comisión o Comisiones a quienes corresponda, y en el segundo se tendrá por desechada.

El punto de acuerdo como instrumento de influencia en la formación de la Agenda de Gobierno

De las tres vertientes, ésta es posiblemente la más importante. Con la consolidación de un Poder Legislativo autónomo e independiente, el Congreso mexicano ha adquirido una creciente injerencia en la formación de la agenda de gobierno y las políticas públicas.

Existen diversos ejemplos en donde el Congreso ha intentado incluir -o por lo menos darle mayor notoriedad- algún tema en la agenda a partir del uso de este instrumento. Cabe señalar que este tipo de puntos de acuerdo se caracteriza por tratar temas muy específicos y de alto contenido técnico.

En la sesión del 9 de septiembre de 2004, el Senado de la República aprobó y turnó las siguientes proposiciones con punto de acuerdo:

¹²⁶ Gerónimo Gutiérrez, *Notas de clase, curso de políticas públicas*. ITAM, 2003.

¹²⁷ *Ibid.*

¹²⁸ Cabe señalar que el Artículo 77 Constitucional, sólo hace referencia a asuntos de orden interno.

- A fin de solicitar a la Secretaría de Agricultura, el presupuesto para el **rescate de la cuenca Lerma-Chapala-Santiago**, particularmente por lo que corresponde al territorio del estado de México. Presentada por el diputado Tomás Cruz Martínez, PRD.
- Para exhortar a la Secretaría de Economía a regularizar la actividad económica informal. Presentada por el diputado Sergio Armando Chávez Dávalos, PRI.
- Para exhortar a las Legislaturas locales a reformar sus respectivas leyes de planeación estatal, para contemplar la planeación a largo plazo. Presentada por el diputado Francisco Antonio Rojas Toledo, PAN.

A través de estos puntos de acuerdo, el Senado intentó que dichos asuntos -rescate de la cuenca Lerma-Chapala, comercio informal y planeación estatal-, recibieran una mayor atención, y en su defecto propiciaran la acción de las distintas áreas del gobierno federal.

2.4.3 La Presentación, Dictaminación y Aprobación de Iniciativas de Ley

Otro de los principales instrumentos con los que el Legislativo cuenta en el proceso de formación de la agenda de gobierno es la posibilidad de presentar, dictaminar y aprobar iniciativas de ley.

Los legisladores tienen la facultad constitucional de presentar proyectos de ley - Artículo 71 Constitucional-. A través de esta prerrogativa los congresistas impulsan diversos asuntos de interés -personal, de grupos de presión, *constituencies*, etc.-. Aquellos legisladores que buscan dar continuidad a su carrera política, en especial si es a través de otro cargo de elección popular, son los que mayor interés tienen en incorporar nuevos asuntos a la agenda de gobierno.

Desde la aparición del gobierno dividido en México, nuestros congresistas han hecho un mayor uso de este instrumento, impulsando asuntos relativamente novedosos -desarrollo rural, medio ambiente, autos "chocolate", etc.-.

La facultad de modificar y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación es, hoy en día, el principal instrumento con el que cuenta el Congreso para influir en la formación de la agenda y las políticas públicas en general.

El Presupuesto de Egresos es el documento que engloba las prioridades a nivel nacional -muchas veces en competencia a causa de la escasez de recursos-, así como los programas a instrumentarse para dar respuesta a las mismas. Como ya se mencionó con anterioridad, el PEF es la política pública por excelencia.

Según la Fracción IV del Artículo 74 Constitucional, son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

*IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, **modificación** del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.*

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

La posibilidad de modificar del PEF es sin duda, una “ventana de oportunidad” para que los legisladores puedan integrar al proyecto de presupuesto, a través de la asignación de recursos públicos, ciertos temas no tomados en cuenta con anterioridad en la agenda de gobierno -Programas de atención a mujeres, el caso de los exbraceros, excedentes petroleros, asuntos indígenas, entidades federativas y municipios, etc.-.

Incorporación	
Asuntos Indígenas	1995
Atención a Mujeres	1998
Entidades Federativas (PAFEF)	1998
Excedentes Petroleros	1998
Exbraceros	2005

Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación 94-05.

Desde luego, el hecho de que un legislador incluya un asunto de su incumbencia, no significa, necesariamente, que el tema será aprobado, ya sea en el dictamen o durante la votación en el Pleno. Sin embargo, esta posibilidad existe.¹²⁹

2.4.4. El papel de los legisladores en la formación de la agenda desde la óptica racional

A diferencia de los legisladores estadounidenses, nuestros congresistas no cuentan con uno de los principales incentivos para tratar de incluir ciertos temas en la agenda de gobierno: la reelección.

A pesar de que nuestra Constitución prohíbe la reelección consecutiva de diputados y senadores, podemos afirmar que el sistema político mexicano brinda otro tipo de incentivos.

Los congresistas tienen diversas ambiciones. En la medida de que éstas se encuentren ligadas a cuestiones electorales, los legisladores tendrán los alicientes necesarios para influir en la formación de la agenda.

Muchos de los congresistas que tienen la intención de continuar su carrera política a través de cargos de elección popular -gobernador, senador, diputado, Presidente municipal, etc.-, resultan ser los más activos en cuanto a la introducción de nuevos temas a la agenda. Estos buscan impulsar asuntos a fin de:

¹²⁹ Vale la pena reiterar que desde 1997, el Congreso mexicano ha adquirido una mayor importancia en la aprobación del PEF. Sólo basta hacer una revisión de las modificaciones y asignaciones presupuestales que año tras año se realizan en la Cámara de Diputados.

- 1) Darse a conocer en su distrito, ciudad, estado e incluso a nivel nacional;
- 2) Mantener el apoyo de su base electoral; y
- 3) Allegarse simpatías –y eventuales votos- de grupos con demandas definidas – Por ejemplo, organizaciones que buscan legalizar los autos “chocolate”-.

2.4.5. Partidos Políticos

Los partidos políticos son actores que juegan un papel relevante en el proceso de formación de la agenda de gobierno en México.

A través de sus respectivas posiciones de poder –la Presidencia, el Congreso, otros cargos en los distintos niveles de gobierno-, los partidos buscan impulsar sus plataformas e intentan despertar la atención hacia asuntos que consideran relevantes. En síntesis, pretenden influir de manera directa en el proceso de formación de la agenda.

Por otra parte, resulta común que estos actores establezcan ciertos lazos con grupos de interés. Estas alianzas establecen compromisos para que los partidos busquen dar solución a los problemas que aquejan a tales agrupaciones –resulta común que los partidos políticos impulsen a puestos de elección popular, particularmente en el Congreso, a los líderes de de estos grupos-.

2.5 Poder Judicial y Agenda de Gobierno en México

¿Cuál es la influencia del Poder Judicial en la formación de la agenda de gobierno en México?; ¿Qué rol desempeña la Suprema Corte en éste y otros procesos de políticas?

Durante los años de esplendor del régimen priísta, el Poder Judicial se mantuvo plegado a la dinámica presidencialista característica del sistema político mexicano. Con el control de las mayorías calificadas en ambas Cámaras, el Jefe del Ejecutivo contaba con poderosos instrumentos para limitar la influencia de las Cortes en los procesos de política pública –hasta 1994, la única vía con que contaba el Poder Judicial para influir en éstos era el juicio de amparo, instrumento diseñado para ofrecer a los ciudadanos protección en contra de leyes y actos administrativos considerados arbitrarios. Cabe señalar que a través del juicio de amparo no era posible declarar la inconstitucionalidad de dichas iniciativas y actos (instrumentos individuales)-. La posibilidad de nombrar a nuevos jueces, removerlos o promover su retiro adelantado, resultaban ser amenazas creíbles que lograron el sometimiento de dicho poder.¹³⁰

La reformas constitucionales de 1994 otorgaron al Poder Judicial y en particular a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), “la exclusiva jurisdicción

¹³⁰ Fabrice Lehoucq, Francisco Aparicio, Allyson Benton, Benito Nacif, y Gabriel Negretto, Political institutions, policymaking processes, and policy outcomes in Mexico, División de Estudios Políticos del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 2005, pp., 26-27.

constitucional, lo cual creó instrumentos legales eficientes de control constitucional y proveyó a los ministros de independencia frente al gobierno en turno.¹³¹

Este hecho propició que la SCJN "fuese provista de garantías y poderes que le permitirían realizar un papel más activo en la formación de las políticas públicas."¹³²

Las reformas dieron origen al acto de inconstitucionalidad, "una nueva forma de revisión constitucional totalmente independiente de los juicios de amparo, la cual permitiría a la corte invalidar leyes y actos administrativos aparentemente contradictorios a la Carta Magna."¹³³ Las controversias constitucionales sólo pueden ser iniciadas por un número limitado de actores políticos, tal es el caso del Poder Ejecutivo, el Congreso, los gobiernos estatales y los municipios.¹³⁴

Es importante mencionar que dado el cambio constitucional, el Poder Judicial no adquirió facultades para influir directamente en el proceso de formación de la agenda; sin embargo, si podemos identificarlo como un actor con poderes de veto, cuestión que podría obstaculizar la entrada de diversos temas a la misma. Este poder de veto se ve reflejado en la facultad legal de anular leyes consideradas inconstitucionales.¹³⁵

Posiblemente, la controversia suscitada entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo en torno a la aprobación del PEF de 2005, sea el caso más emblemático.¹³⁶ Tras la aprobación de dicho presupuesto, el Ejecutivo decidió interponer una controversia constitucional en torno a una serie de partidas modificadas por la Cámara de Diputados, en las cuales, se asignaron montos mayores a lo establecido en el proyecto presidencial.

La SCJN determinó que la Cámara Baja tendría que discutir las observaciones realizadas por el Presidente, por considerar que el Poder Legislativo habría invadido atribuciones exclusivas del Ejecutivo. En este sentido, la Corte decidió "congelar" dichas partidas hasta que el Congreso decidiera aceptar o no, las observaciones remitidas. Finalmente, la Cámara de Diputados, ante la magra posibilidad de alcanzar la mayoría calificada –necesaria para revertir el veto–, decidió no discutir las observaciones enviadas por el Presidente Fox.

¹³¹ Ríos Figueroa, *Op. Cit.*, p. 17.

¹³² Lehoucq, et al, *Op. Cit.*, p. 28.

¹³³ *Ibid.* p. 29.

¹³⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Varias ediciones, México, 2005.

¹³⁵ Ríos Figueroa, *Op. Cit.*, p. 17.

¹³⁶ Existen diversos ejemplos al respecto, tal es el caso del decreto con reformas al Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, emitido por el Ejecutivo en mayo de 2001, en la cual, se autorizaba a los particulares a vender sus excedentes de energía eléctrica a la CFE sin necesidad de licitación. Ante la medida, el Congreso decidió imponer un recurso de inconstitucionalidad ante la SCJN, con el argumento de que el Presidente estaba invadiendo la esfera de atribuciones del Legislativo. Finalmente, la Corte decidió fallar en contra del Ejecutivo, considerando la medida como inconstitucional.

En conclusión, podemos señalar que el Poder Judicial en México tiene facultades para influir en la instrumentación de políticas al igual que para bloquear la entrada de ciertos temas considerados como inconstitucionales a la agenda, no así para introducirlos en la misma. En este sentido, la influencia de la SCJN en la formación de la agenda resulta sumamente limitada para considerarlo un actor de gran relevancia en este proceso.

2.6 La Formación de la Agenda de Gobierno y el papel de los Grupos de Presión en México

¿De qué manera influyen los grupos de interés en la formación de la agenda en México?; ¿De qué instrumentos se valen?; ¿Qué tan efectivos son éstos?

Durante los años del presidencialismo, el sistema político mexicano se caracterizó por la centralización del poder.¹³⁷ Los fundamentos ideológicos del Estado mexicano posrevolucionario se cimentaron en la promesa de tierra para los campesinos y compromisos de justicia para los trabajadores.¹³⁸

Bajo el amparo del régimen se fue tejiendo un entramado de redes clientelares compuesto por un crisol de organizaciones con intereses distintos y muchas veces en contraposición.¹³⁹ La "familia revolucionaria" aglutinó a organizaciones campesinas –CNC-, obreras –CTM- y populares –CNOP-, al igual que, aunque de manera "extraoficial", a diversas asociaciones de empresarios -industriales, comerciantes, banqueros, etc.-.¹⁴⁰

Los sectores corporativistas del PRI, entre ellos las cúpulas empresariales, delegaron importantes poderes al Presidente durante una gran parte del Siglo XX. "Aunque con facultades constitucionales limitadas, la existencia de un gobierno unificado y la organización corporativista, convirtieron al Presidente mexicano en el "formador de la agenda" a nivel nacional."¹⁴¹

El Jefe del Ejecutivo contaba con una amplia discrecionalidad en los procesos de formación de la agenda e instrumentación de políticas; sin embargo, ésta no fue absoluta. El corporativismo se basó en otorgar una serie de cuotas a las agrupaciones que conformaban el partido. Éstas a su vez, brindaban apoyo electoral, control político y estabilidad social.

¹³⁷ Según Jeffrey Weldon, esta centralización se basó en cuatro variables: 1) Gobierno unificado; 2) Disciplina partidista; y 3) La capacidad del Presidente de la República para sancionar actitudes de no-cooperación, Weldon, *Op. Cit.*

¹³⁸ Michael W. Foley, *Agenda for mobilization: The agrarian question and popular mobilization in contemporary Mexico*, en *Latin American Research Review*, Vol. 26, No.2 (1991), p. 42.

¹³⁹ Durante años, el régimen fue capaz de aglutinar a empresarios, sindicatos, burócratas y organizaciones campesinas.

¹⁴⁰ Si bien los empresarios no formaban parte de la ideología revolucionaria, la realidad económica y la "flexibilidad" del régimen les fueron abriendo espacios informales y al exterior de la estructura partidista, como un importante interlocutor.

¹⁴¹ Lehoucq, et al, *Op. Cit.*, p. 34.

El esquema de formación de la agenda en México se basó en la realización de "consultas" por parte del Presidente de la República con los líderes de los sectores corporativistas. Si bien el Presidente era el actor principal en el proceso de formación de la agenda, los llamados sectores contaban con algunos recursos de poder para impulsar sus asuntos en la misma. Tal es el caso de los empresarios y sindicatos. Los primeros tenían la posibilidad de dejar de invertir, los segundos de ir a la huelga.

Tras el cambio económico iniciado en 1982 y el inicio de la transición a la democracia, el sistema político mexicano experimentó el desmantelamiento del pacto social que sostuvo al régimen durante más de cuatro décadas. El nuevo modelo generó repercusiones negativas salariales de gran escala y el deterioro de las políticas agrarias.¹⁴²

"La cancelación de programas, la privatización y la desincorporación de empresas públicas, la des (re)regulación, la suspensión o recorte del gasto público (...), rompen con estilos consagrados de decisión y gestión y, de golpe, con los nudos gordianos de la tradicional interlocución entre las organizaciones sociales y los poderes estatales (...). Con ello, se descartan o devalúan ciertos asuntos o intereses -ciertos grupos de interés-, se alteran los patrones de interlocución y los canales de acceso, pierden significado ciertas prácticas de representación e integración de intereses, ciertos discursos, ciertos liderazgos y fuerzas políticas antes claves para el consenso (...). Al mismo tiempo, emergen nuevos actores..."¹⁴³

Al perder las prebendas que el régimen les ofrecía, algunas de estas agrupaciones comenzaron a respaldar a otros partidos políticos.¹⁴⁴ Tal es el caso de ciertos sindicatos y organizaciones populares que se incorporaron a partidos de izquierda, o los empresarios, los cuales encontraron mayores coincidencias con el Partido Acción Nacional -rechazo a la nacionalización de la banca, apertura comercial, democratización, etc.-.

La apertura política propició que sobrevinieran fracturas al interior del partido oficial, así como la multiplicación de los grupos de presión y de los intereses que abanderan. Hoy en día, estas agrupaciones crean vínculos con los órganos del Estado -jueces, gobernadores, Presidentes municipales, burócratas, legisladores, etc.- y hacen valer sus recursos de poder disponibles para impulsar -o bloquear- la acción gubernamental hacia ciertos asuntos.

Siguiendo el argumento de Kingdon, podemos distinguir los recursos con los que cuentan los grupos de interés. Vale la pena hacer una distinción, no todos los

¹⁴² Rosa Albina Garavito, "Crisis de fin de régimen y transición", en Rodríguez Araujo, Octavio (comp.), Transición a la democracia, diferentes perspectivas, La Jornada Ediciones, México, 1996, p. 79.

¹⁴³ Luis F. Aguilar Villanueva, "Estudio Introductorio", en Luis F. Aguilar Villanueva, El estudio de las políticas públicas, Porrúa, México, 1992, p. 19.

¹⁴⁴ Albert O. Hirschman en Salida, voz y lealtad, muestra claramente como, en un contexto de mercado, los clientes (en este caso las organizaciones afines al régimen) buscan nuevas opciones para satisfacer sus necesidades. Albert O. Hirschman, Salida, voz y lealtad, Fondo de Cultura Económica, México, 1977.

grupos abanderan las mismas causas ni hacen uso de las mismas herramientas para atraer la atención de los órganos de gobierno.

2.6.1 Organizaciones Sociales y Sindicatos

Bajo el tutelaje de los Presidentes Calles y Cárdenas, y a través del liderazgo de Vicente Lombardo Toledano, se fue consolidando la estructura corporativista del régimen posrevolucionario. La creación de la Confederación de Trabajadores de México (CTM), que aglutinaba a ferrocarrileros, mineros, petroleros y electricistas, le brindó un instrumento de centralización del poder y de control político al llamado partido oficial.

Mediante un sistema de cuotas bien establecido, las organizaciones afines al régimen brindaban el respaldo necesario para garantizar la continuidad del mismo.

"Con elecciones que a nadie le importaban, cada seis años se renovaba el pacto social entre la clase política en el poder, sin más cambios que el estilo personal de gobernar del Presidente (...). El Estado mexicano organizaba a la sociedad desde "arriba", y "depositó en el partido el monopolio de la representación política, y en donde los miembros de los sectores pertenecientes a dicha estructura eran afiliados automática y obligatoriamente."¹⁴⁵

La crisis sistémica originó el desmembramiento y surgimiento de nuevas organizaciones sociales con demandas específicas. Estas agrupaciones acogen asuntos que, mediante el uso de diversos recursos de poder, buscan incorporar en la agenda.

La capacidad para que estos grupos de presión incidan en la formación de la agenda de gobierno dependerá de su capacidad de movilización electoral y la posibilidad para afectar algunas variables económicas -por lo general, esta última se encuentra en manos de algunos sindicatos-. La importancia de estas organizaciones puede ser medida a través del número de afiliados con los que cuentan.

Por otra parte, la estructura y el poder concentrados en estas organizaciones brindan la posibilidad a sus miembros -en especial los líderes- de acceder a diversos cargos administrativos y de representación popular, a través de los partidos políticos, particularmente el PRI y el PRD.

¹⁴⁵ Garavito, *Op. Cit.*, pp. 73-74.

Principales Organizaciones y Sindicatos¹⁴⁶

Organización	Número de miembros	Principales Filiaciones Políticas (Formales e Informales)
CTM (Confederación de Trabajadores de México)	5 millones	PRI
Unión Nacional de Trabajadores	1, 500 mil en más de doscientos sindicatos	PRD y PRI
Sindicato Mexicano de Electricistas (SME)	-	PRD
Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana (STRM)	53 mil	PRI
Confederación Regional Obrero y Campesina (CROC)	3 millones	PRI
Confederación Mexicana Sindical (CMS) ¹⁴⁸	750 mil en 600 sindicatos	-
Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM)	174 mil	PRI
Confederación Nacional Campesina (CNC)	1 millón	PRI
Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP)	250 mil	PRI
Unión Campesina Democrática (UCD)	250 mil	PRD
Sindicato de Trabajadores de la UNAM (STUNAM)	25 mil	PRD
Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE)	1, 500 mil	PRI
Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE)	1, 613 mil en 17 sindicatos	PRI
Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos	4.5 millones en 32 federaciones de trabajadores y 3600 sindicatos.	PRI
Sindicato de Trabajadores del Seguro Social (STSS)	350 mil	PRI
Sindicato Único de Trabajadores de la Electricidad de la República Mexicana (SUTERM)	45 MIL	PRI

¹⁴⁶ Este cuadro se realizó con base en cifras facilitadas por las propias organizaciones. En este sentido, es posible que los datos puedan estar sobrevaluados.

¹⁴⁷ Al señalar la filiación política en términos de formalidad e informalidad, hago referencia a las ligas que estas organizaciones pueden llegar a tener con los partidos políticos. Dichos vínculos, van desde la afiliación formal de los integrantes de dichos grupos a los partidos, hasta la ocupación de puestos de elección popular (a través de la vía partidista) por parte de los líderes de las agrupaciones.

¹⁴⁸ La CMS, de reciente creación, surgió a partir de una ruptura al interior de la CROC.

Existen otros recursos de los que se valen estas organizaciones para generar la acción gubernamental en torno a un asunto de su interés. A través de demostraciones de poder -marchas, paros laborales, plantones, bloqueos, etc.-, estos grupos generan presión sobre las autoridades, llaman la atención del público y los medios, en síntesis, despiertan el interés de la gente y las autoridades.¹⁴⁹

2.6.2 Cúpulas empresariales

Las políticas económicas centralistas impulsadas desde el gobierno en los regímenes de Luis Echeverría y José López Portillo, generaron gran inconformidad entre la clase empresarial mexicana.¹⁵⁰ Los empresarios, la mayoría representados por el Consejo Coordinador Empresarial (CCE), comenzaron a pugnar por un modelo económico alternativo -renovación de la planta productiva, desburocratización de empresas paraestatales, políticas de austeridad y mayor participación del sector privado en la conducción económica-.

El rompimiento generado por la nacionalización de la banca en 1982, dio paso a un sector empresarial mucho más participativo. "(...) la acción de los empresarios dejó atrás la crítica abstracta del Estado y la enfocó al sistema político en su conjunto -presidencialismo, corporativismo, intervencionismo, etc.-, incluso vertió críticas corrosivas hacia los procesos electorales".¹⁵¹ Las cúpulas empresariales se constituyeron como un importante grupo de interés con demandas y mensajes definidos.¹⁵² A través de la acción política, los empresarios fueron alcanzando posiciones de poder, desde las cuales, han incorporado a la agenda una serie de asuntos.¹⁵³

¹⁴⁹ Existen varios ejemplos del papel jugado por estas organizaciones en la inclusión, o el bloqueo, de diversos asuntos en la agenda. Tal es el caso de las manifestaciones realizadas por pobladores de Atenco, quienes se opusieron a la construcción de la nueva sede del aeropuerto capitalino en sus tierras.

¹⁵⁰ Dos importantes hechos acrecentaron la crisis entre los sectores empresariales: 1) El asesinato de Eugenio Garza Sada; y 2) La nacionalización de la banca.

¹⁵¹ Flores Andrade, Anselmo, Los empresarios y la transición a la democracia, los casos de México y España, IIS, UNAM, México núm. 3, julio-septiembre de 2003, p. 507.

¹⁵² Estos formaron las llamadas cúpulas empresariales, desde las cuales comenzaron a presionar al gobierno para que éste tomara en cuenta las demandas de dichos grupos.

¹⁵³ Desde los ochenta, el PAN fue incorporando a su estructura a diversos empresarios como candidatos a puestos de elección popular. De igual forma, el PRI lo ha venido haciendo en los últimos años.

Principales Agrupaciones Empresariales

Agrupación	Objetivos Principales
Consejo Coordinador Empresarial (CCE)	Apoyar las gestiones de cualquiera de los organismos asociados a su solicitud ante cualquier autoridad y medios de difusión dentro de los objetivos establecidos en estos estatutos. Analizar la problemática política, social, económica y jurídica del país, a fin de llegar a definiciones básicas que orienten la participación de los organismos asociados en la vida nacional. Difundir las tesis empresariales del sector privado representado por sus organismos asociados.
Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX)	Promover las reformas y las políticas públicas que permitan el desarrollo de entornos competitivos al disminuir el componente exógeno de los costos de las empresas, complemento indispensable del esfuerzo empresarial y condición necesaria para participar exitosamente en un mundo crecientemente globalizado. Impulsar un movimiento nacional orientado a que los empresarios, independientemente del tamaño de sus empresas, cobren conciencia del imperativo de aumentar la productividad, de participar en mercados globalizados y de asumir su responsabilidad social.
Asociación de Banqueros de México (ABM)	Representar y defender los intereses generales de sus asociados en cualquier gestión común ante la administración pública y organizaciones privadas. Facilitar la comunicación entre las instituciones asociadas en la construcción de consensos en temas que requieren el establecimiento de estándares que eleven la eficiencia del sector en su conjunto. Presentar ante las diversas autoridades propuestas de actualización de leyes, regulaciones, circulares, reglas y disposiciones que se considere necesario revisar para adecuarlas a la cambiante realidad del sistema financiero y de la economía en su conjunto, así como para acercarlas a las prácticas internacionales, de forma que se mantenga o eleve la competitividad de las instituciones que operan en México.
Consejo Mexicano de Hombres de Negocios (CMHN)	No Disponible.
Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (CONCANACO)	Satisfacer las necesidades que tiene el comercio, los servicios y el turismo, así como fortalecer y apoyar a las más de 250 cámaras que actualmente agrupa de todo el país, con la finalidad de que éstas puedan trabajar y desarrollarse con eficiencia y rentabilidad en un marco de estabilidad. Igualmente, la CONCANACO es por ley órgano de consulta y colaboración de las autoridades federales, estatales y municipales en las tareas relacionadas con el comercio, los servicios y el turismo. Tiene además la responsabilidad de promover la expedición de leyes, decretos, acuerdos y disposiciones que sean necesarias para el mejor desarrollo del país, e impulsar la reforma y derogación de los que no benefician.
Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA)	Facilita el desarrollo de la industria nacional interactuando con los gobiernos federal, estatal y municipal, así como con el Poder Legislativo (federal y estatal), al plantear posturas a favor de las empresas. Realiza acciones ante organismos públicos y privados, nacionales e internacionales, para dar solución a los proyectos y necesidades de sus afiliados.

Fuente: Páginas Web de los organismos empresariales.

Fue hasta el gobierno de Miguel de la Madrid cuando las propuestas del sector privado se incluyeron en la agenda. La erosión del pacto social del régimen posrevolucionario, la crisis económica y la deslegitimación política, obligaron al Jefe del Ejecutivo a reinventar sus alianzas.

Durante ese sexenio, el empresariado mexicano adquirió una gran influencia en los procesos de toma de decisiones. Esta incidencia llegó a su cúspide durante el régimen salinista. Las llamadas reformas de primera generación -reducción del tamaño del Estado, cambios macroeconómicos, desmantelamiento de instituciones proteccionistas y estatistas-, impulsadas desde el sector privado y adoptadas por el gobierno, se incluyeron en la agenda como un asunto de primer orden. Las cúpulas con mayor peso político y económico, particularmente el CCE, participaron activamente en el diseño de políticas económicas.

Posiblemente el ejemplo más contundente de la influencia empresarial en la formación de la agenda de gobierno se dio en el sexenio de Carlos Salinas. Durante varios años, el sector privado trató de impulsar la liberalización de la economía. El punto culminante de la colaboración entre empresarios y gobierno lo constituyó la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte – TLCAN-.

Hoy en día, las cúpulas empresariales siguen siendo un grupo de interés con influencia en el proceso de formación de la agenda. Sus recursos para incidir en el mismo se reducen a dos cuestiones básicas:

1) Recursos económicos

La estabilidad económica, la generación de empleos, un sector productivo eficiente, la inversión privada, etc., se constituyen en activos para cualquier gobierno. En este sentido, el empresariado se establece como una agente en el desempeño económico del país -capacidad de influir en variables macroeconómicas-. Estos son instrumentos clave para que las cúpulas empresariales impulsen temas en la agenda.¹⁵⁴

2) Recursos políticos

Los empresarios se han convertido en uno de los principales grupos patrocinadores de campañas políticas. Estos brindan recursos a los partidos y a sus candidatos a fin de que sus demandas sean incluidas, a través de los mecanismos mencionados con anterioridad -planes de gobierno, programas, iniciativas de ley, etc.-, en la agenda de gobierno. Por otra parte, los vínculos entre el sector privado y los partidos políticos se han extendido. La lista de los

¹⁵⁴ A menudo los empresarios usan estos recursos para impulsar o bloquear temas en la agenda. Un ejemplo de esto, es la no aprobación del llamado "impuesto telefónico" en el PEF de 1999. La acción del empresariado, en conjunto con los partidos de oposición, echó abajo la posibilidad de pasar el gravamen al uso del servicio de telefonía propuesto por el Ejecutivo.

empresarios -y líderes de las cúpulas- que han participado como candidatos a puestos de elección popular es cada vez más amplia.

2.6.3 Organismos Internacionales

El cambio de orientación económica iniciado durante el gobierno del Presidente de la Madrid, tuvo como uno de sus principales promotores a los organismos financieros internacionales. La crisis económica de inicios de los ochenta, generada por un serio desequilibrio fiscal, la salida de capitales y la depreciación del peso, obligó a México a renegociar el pago de la deuda externa.

Los terremotos de 1985 agravaron el problema de liquidez, cuestión que orilló al gobierno a buscar una nueva renegociación. La administración del Presidente de la Madrid planteó un enfoque radical para abordar el problema de la deuda a través del crecimiento económico. El llamado Plan Baker retomó esta cuestión durante la reunión anual del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) de octubre de 1985. En él se destacó la importancia de aumentar los créditos de organismos como el BM y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

La situación empeoró por el derrumbe de los precios del crudo en 1986 –más de 50%-. Ante la necesidad de obtener nuevos préstamos por parte del gobierno mexicano, la agenda de transformaciones estructurales de los organismos económicos cobró vigencia. Esta incluía establecer una total disciplina fiscal, la reducción del tamaño del sector público, la apertura comercial, la promoción de la inversión extranjera, la reorientación de sectores económicos, etc.

Así, en 1986 se negoció con el BM un programa de fomento de las exportaciones con elementos moderados de apertura comercial, seguido por la progresiva eliminación de cuotas arancelarias y de un intenso programa de privatización de empresas públicas.

2.6.4 Cabilderos

Anteriormente, el cabildeo en México era realizado por los líderes de los llamados "sectores corporativistas" del régimen, los cuales procuraban acercamientos con el Ejecutivo y su gabinete -en ese entonces, los principales agentes en el proceso de formación de la agenda-. La apertura política experimentada en nuestro país ha generado que dicha actividad se haya expandido al terreno legislativo.

En la actualidad resulta difícil considerar al cabildeo como una actividad con la influencia necesaria para incidir de manera directa en el proceso de formación de la agenda de gobierno en México. Sin embargo, es importante señalar que, dada la naturaleza e inercia seguida por el sistema político mexicano -mayor influencia del Congreso en procesos de *policymaking*, creciente interacción con grupos de interés, crisis de representación, etc.-, el cabildeo podría llegar a ser uno de los principales actores durante los próximos años.

Si bien esta actividad no surge propiamente con la aparición del fenómeno de gobierno dividido, es posible afirmar que este hecho representa un punto de inflexión en el desarrollo de la misma.

A partir de entonces, la relación y los contactos entre los legisladores y quienes realizan dicha actividad se fueron intensificando, aunque con dos matices importantes: 1) la no reelección legislativa;¹⁵⁵ y 2) la ausencia de regulación¹⁵⁶

2.6.5 Organizaciones No Gubernamentales

También conocidas como el "tercer sector", las Organizaciones no Gubernamentales (ONG's) han ido fortaleciendo su presencia en el ámbito público. La crisis de representatividad de los partidos políticos y el incremento de las demandas sociales han abierto una "ventana de oportunidad" para que dichas agrupaciones adquieran una mayor relevancia en el proceso de formación de la agenda de gobierno, particularmente en lo que se refiere a temas como combate a la pobreza, derechos humanos, ecología, cultura, género, educación, etc.

La propia Organización de las Naciones Unidas (ONU) reconoce en las ONG's a un protagonista de movilización y concientización de los temas de la agenda de la ONU y la comunidad internacional. Inclusive, la oficina del Alto Comisionado para Refugiados (ACNUR) canaliza 21% de su presupuesto a través de dichas agrupaciones en todo el mundo.¹⁵⁷

Cabe señalar que las ONG's se distinguen por ser agrupaciones de carácter privado con fines públicos,¹⁵⁸ estas instituciones constituyen "una expresión del esfuerzo multidimensional sostenido por una sociedad civil preocupada por sí misma en la búsqueda de soluciones (...), suelen ser vistas en un nivel intermedio o nivel mediador, entre las estructuras con distintos tipos de poder y los sectores sociales con bajos niveles o carencias de poder."¹⁵⁹

Las Organizaciones no Gubernamentales "juegan un papel intermedio entre los sectores con los que trabajan e instancias como el Estado, los partidos políticos, la Iglesia, la empresa u otras estructuras mayores; se relacionan con aquellas para obtener financiamiento, incorporar demandas sociales, influir en la toma de decisiones o ganar mayor alcance para sus propuestas."¹⁶⁰

¹⁵⁵ La ausencia de la reelección ha generado que en México exista un cabildeo limitado a cuestiones "informativas", en donde los actores involucrados quedan incapacitados para conformar relaciones de largo plazo.

¹⁵⁶ A pesar de las distintas iniciativas presentadas en la materia, hoy en día no existe una legislación capaz de definir con toda claridad los límites y los alcances del *lobby* en México. Sebastián Lerdo de Tejada y Luis Antonio Gomina, *El lobbying en México*. Porrúa, 2004.

¹⁵⁷ <http://www.un.org>

¹⁵⁸ Cristina Teresa Penso, *La Construcción de políticas públicas*, en Edición internet de Gestión Estratégica, No. 14, Julio-Diciembre de 1998, UAM-A.

¹⁵⁹ *Ibid.*

¹⁶⁰ *Ibid.*

La participación de las ONG's en el proceso de la formación de la agenda está fundamentada en dos variables:

1) La gestión

Si bien estas agrupaciones no cuentan con los mismos recursos económicos y políticos -movilización limitada- que los grupos de interés analizados en este documento, su nivel de influencia radica en articular y construir consensos entre los sectores afectados y el gobierno; y

2) La información

Una de las principales actividades de las Organizaciones no Gubernamentales es el "diseño y la consecución de estrategias de apoyo a los procesos de desarrollo socioeconómico, político y cultural, caracterizado por la búsqueda de viabilidad pero con contenido ético y social. Suelen tener un papel más participativo en actividades de sensibilización. Sin embargo, sus acciones generalmente giran en torno a proyectos y en menor medida intervienen en programas."¹⁶¹

Las ONG's se abocan a definir, clasificar y conceptualizar los asuntos que les atañen -definición del problema-, generan opciones de política y gestionan ante las autoridades para que sus propuestas sean tomadas en cuenta.

En México, existe una gran cantidad de ejemplos sobre como las ONG's han influido en la formación de la agenda de gobierno, posiblemente, uno de los principales es el asunto de la violencia en contra de las mujeres.

2.7 El Papel de la Opinión Pública en la Formación de la Agenda en México: La Influencia de los Medios Masivos de Comunicación.

¿Cuál es el papel de los medios de comunicación en la formación de la agenda de gobierno en México?; ¿Los medios generan la agenda o sólo propician mayor atención sobre ciertos asuntos?

A diferencia del caso mexicano la literatura estadounidense resulta vasta en materia de medios de comunicación y su incidencia en los procesos de políticas -análisis empíricos y teóricos-. A pesar de las limitaciones existentes -materiales, bibliográficas, etc.-, en este apartado se buscará una primera aproximación teórica al papel que juegan los medios de comunicación en la formación de la agenda en México.

Por décadas, los medios masivos de comunicación fueron cooptados por el poder del régimen priista. Mientras los concesionarios de las frecuencias de radio y televisión eran entregadas a empresarios afines al gobierno, las publicaciones impresas subsistían gracias a los subsidios gubernamentales -publicidad oficial

¹⁶¹ *ibid.*

básicamente-. Asimismo, la información provista por estos medios de comunicación difícilmente se caracterizaba por su objetividad y veracidad. La progresiva apertura del régimen dio paso a la existencia de medios más independientes, particularmente en los que a prensa se refiere.

Al igual que en toda democracia, en México, la opinión pública se conforma a partir de los medios de comunicación. Son éstos quienes fungen como intermediarios entre el Estado y la sociedad civil. Posiblemente los periódicos tengan una mayor influencia en este proceso. Cada diario cuenta con una línea editorial propia, con base en ella, el medio busca generar una mayor atención en torno a los temas que considera de mayor interés.

Principales Publicaciones

Publicación	Temas Principales
Reforma	Desempeño económico, cuestiones empresariales y políticas, corrupción
La Jornada	Derechos humanos, corrupción
El Financiero	Economía
El Economista	Economía
Proceso	Corrupción
El Universal	Seguridad, cuestiones políticas

Estos asuntos son abordados a través de editoriales, encuestas, análisis, notas, etc., con mayor frecuencia e intensidad por las distintas publicaciones. De igual forma, estos temas son retomados por otros medios -principalmente la radio-, por lo que llegan a adquirir gran resonancia entre la opinión pública en general.

En este sentido, es común que al adquirir gran importancia una nota, los gobernantes se vean obligados a adoptar estrategias de carácter reactivo. En el caso de la televisión, la lógica resulta distinta. Ante un escenario de mayor autonomía con respecto al gobierno, enmarcado éste en un contexto de mayor competencia por el auditorio -mecanismos de mercado-, ésta se ha convertido en un actor principal en el proceso de formación de la agenda de gobierno en México.

Por lo regular retoma asuntos a través de testimonios o sucesos particulares -inseguridad, violencia, corrupción, ecología, desempeño económico, etc.-, los cuales, gracias a la gran penetración que dicho medio tiene en la opinión pública, adquieren relevancia y en buena medida, modifican las percepciones que el público tiene acerca de dichos temas.

Existen diversos casos que ilustran este fenómeno. En marzo de 2004, al darse a conocer los llamados "video escándalos", los medios de comunicación y la opinión pública brindaron gran atención al asunto. Esto propició la acción, a través de posicionamientos, algunos proyectos de ley, etc., por parte de las autoridades -locales y federales-.

Este fenómeno se repitió en junio de ese mismo año. El asesinato de dos empresarios a manos de sus secuestradores generó que el tema de la inseguridad en la Cd. de México adquiriera una relevancia inusitada.¹⁶² Durante los días posteriores al suceso, los principales medios masivos de comunicación generaron una gran cobertura en torno al tema. El asunto desembocó en la organización de una marcha multitudinaria organizada por diversas agrupaciones ciudadanas.

Cabe señalar que la percepción del público con respecto al asunto se “disparó”, con respecto a mediciones anteriores, a pesar de que los niveles de inseguridad - asaltos, robos, secuestros, violencia, etc.- se mantuvieron más o menos constantes durante los meses previos y subsecuentes.

De igual forma, ante la inconformidad de la ciudadanía, el gobierno federal se vio en la necesidad de tomar una serie de acciones con respecto al tema. En los días posteriores a la marcha, el Presidente Fox anunció sus “10 propuestas para combatir la inseguridad”, además de que envió una iniciativa de reforma penal al Congreso de la Unión.

Estos ejemplos muestran como un suceso va adquiriendo mayor relevancia en la opinión pública -ciclo de los problemas-, lo cual termina por generar la acción -en distinta intensidad-, por parte del gobierno -en sus distintos niveles-.

Ahora bien, los medios masivos de comunicación, y particularmente la televisión, también son utilizados por los políticos a fin de generar apoyos -electorales, a programas, etc.-. A través de esta vía, los gobernantes apelan al público para generar cierta legitimidad en los procesos de formación de la agenda e implementación de las políticas.

Desde luego, en mucho depende de la habilidad y el estilo de los actores políticos para “usar” y posicionarse en los medios para impulsar los temas que les interesan.

En muchos casos, los políticos son actores racionales con conductas estratégicas, por lo que difícilmente incorporarán a la agenda un tema sensible para el electorado. La “Ley de las consecuencias anticipadas” resulta ser una importante herramienta para que los gobernantes prevean el efecto de la implementación de cierta política en la percepción del público y en como podría afectar esto a su futuro político. De este fenómeno se pueden identificar dos cuestiones:

1) La pérdida de responsabilidad política por parte de los gobernantes

En un escenario de gran competencia política, los gobernantes suelen ser cautelosos en la inclusión y aprobación de temas impopulares -aborto, pena de muerte, impuestos, etc.-, aún cuando su discusión resulte apremiante.

¹⁶² Si bien el tema de la inseguridad ha sido uno de los que mayor interés ha acaparado, durante esos días la atención de los medios y el público se incrementó de manera notable.

En un contexto donde predomina la gran oferta política y la competencia electoral, los costos para impulsar temas en la agenda, e implementar políticas impopulares se incrementan, al igual que los incentivos para la no cooperación de las distintas fuerzas políticas. La dificultad para concretar coaliciones "ganadoras" se dificulta y la parálisis parece ser el resultado obvio de esta dinámica.

2) La simplicidad de los mensajes y el debate político

Al ser los medios de comunicación la fuente de información política por excelencia, los gobernantes, con la intención de mantener el apoyo del electorado, intentan aproximarse a la ciudadanía con mensajes simples, sin gran contenido, apelando más a reacciones visuales que de otro tipo. Estos mensajes tienen que ser lo suficientemente directos para que lleguen "digeridos" al público.

En la mayoría de las veces el debate sobre temas importantes carece de fondo. En muchas ocasiones es más rentable un escándalo político que una discusión seria sobre temas relevantes. En este sentido, la formulación e implementación de políticas corre el riesgo de imbuirse en este círculo vicioso.

CAPÍTULO 3

La Regularización de los Vehículos de Procedencia Extranjera Internados a México de Manera Ilegal¹⁶³

3.1 Introducción

El objetivo de este capítulo es brindar al lector una "radiografía" sobre el problema de los vehículos extranjeros internados a México de manera ilegal. Aquí se incluye una descripción de los distintos acontecimientos en torno al tema, desde la primera iniciativa presentada en la Legislatura LVII –primer gobierno dividido de la era post-revolucionaria- la cual planteaba la legalización de dichos automóviles, hasta el decreto expedido por el Ejecutivo Federal en agosto de 2005, por medio del cual se autoriza a alrededor de dos millones de propietarios a regularizar el *status* de sus vehículos. Dicha descripción permite ejemplificar un episodio de formación de la agenda en México.

Se ha incorporado al inicio de este apartado una sección que hace alusión a la importancia que implica la selección del caso para llegar a una explicación plausible de la formación de una agenda.¹⁶⁴

Es importante mencionar que en la elaboración de este capítulo, se procuró tener una visión balanceada y objetiva en donde se dio cabida a todos los puntos de vista e interpretaciones con respecto al tema.

3.2 La Selección del Caso

"Los estudios de caso sobre el proceso de elaboración de las políticas son uno de los métodos más importantes de análisis de la Ciencia Política (...). Los estudios de caso han analizado gran variedad de decisiones. Son diversos en tema y formato, en la perspectiva y el rigor; sin embargo, forman un inconfundible cuerpo literario que continúa desarrollándose año con año."¹⁶⁵

Existen cuatro cuestiones metodológicas en la investigación y análisis sobre la formación de la agenda de gobierno:¹⁶⁶

1) Cómo construir definiciones operativas de estas etapas; 2) cómo separar la formación-fijación de otras fases del proceso de la política; 3) cómo seleccionar los casos de estudio; y 4) cómo descubrir y formular las hipótesis.

¹⁶³ Mimeo: Documento preparado con fines didácticos por Gerónimo Gutiérrez y Marco Antonio Frias, para la clase de políticas públicas, a fin de ilustrar algunos aspectos sobre la integración de los problemas a la agenda de gobierno.

¹⁶⁴ Stefano Bortolini, "Metodología de la Investigación Política", en Manual de Ciencia Política, Alianza Universidad, Madrid, 1986, pp. 74-75.

¹⁶⁵ Lowi, Theodore, "Políticas públicas, estudios de caso y teoría política", en Aguilar, Luis F, La hechura de las políticas, Porrúa, México, 1992 p. 89.

¹⁶⁶ Barbara Nelson, "La formación de una agenda, el caso del maltrato a los niños", en Aguilar Villanueva, Op. Cit. (1993), pp. 109-110.

Para Nelson, la selección del caso es posiblemente la variable más importante,

"la selección creativa de los casos es una estrategia básica para poder alcanzar conocimientos generales sobre la formación de la agenda de gobierno. (...) prestar atención a la manera como proceden las instituciones públicas nos ayuda a distinguir entre situaciones en las que el proceso de la política acentúa el reconocimiento de las cuestiones y demás comportamientos previos a la decisión y situaciones en las que se elige entre opciones sustantivas de acción."¹⁶⁷

La autora propone una tipología que "permite identificar los casos pertinentes con base en las características más sobresalientes de los problemas a considerar:"¹⁶⁸

1) La naturaleza controversial o consensual del asunto: Existen dos clases de asuntos, los de valencia y los de posición. Por asuntos de valencia entendemos aquellas cuestiones que "despiertan respuestas afectivas fuertes bastante unánimes, por lo que no se caracterizan como conflictivas o controversiales. En cambio, los asuntos de posición se caracterizan por comportar dos o más conjuntos optativos de preferencias."¹⁶⁹

2) Su caracterización como técnico/científico o como social: no sólo es importante la forma como se define el problema, "también cuenta el hecho de que los asuntos científico/técnicos permiten con mayor frecuencia soluciones mecánicas, que los asuntos sociales;"¹⁷⁰

3) Su designación como nacional o internacional: estos se definen, más que por su contexto geográfico, "por el tradicional carácter de público o secreto que rodea su proceso de decisión."¹⁷¹

3.3 Contexto

Durante décadas, las distintas administraciones han tenido que lidiar con el asunto de los llamados autos "chocolate". El primer intento que se hizo por regular los vehículos ilegales en nuestro país data de la década de los cincuenta. A partir de entonces, el Ejecutivo Federal ha ido implementando diversos decretos administrativos que han dado solución parcial y sobretodo temporal a este problema.

En el período 1978- 1994 se pusieron en marcha 10 programas de regularización de vehículos de procedencia extranjera.

¹⁶⁷ *Ibid*, p. 111.

¹⁶⁸ *Ibid*, p. 112.

¹⁶⁹ *Ibid*, p. 112.

¹⁷⁰ *Ibid*, p. 112.

¹⁷¹ *Ibid*, p. 112.

Programas de regularización de vehículos de 1978 a 1994¹⁷²

Fecha	Tipo de Legislación	Objeto
30 de junio de 1978	Decreto	Establece que las personas físicas o morales residentes en la franja fronteriza norte del país, comprendida en una franja de 20 kilómetros paralela a la línea divisoria internacional, en las zonas libres del estado de Baja California Sur, y parcial de Sonora y el estado de Baja California, gozarán de las facilidades para importar automóviles y camiones, e inscribirlos en el Registro Nacional de Vehículos.
3 de agosto de 1983	Acuerdo	Autoriza la inscripción definitiva de automóviles y camiones que fueron importados nuevos y en franquicia, a la franja fronteriza del norte o las zonas libres del país.
25 de septiembre de 1985	Decreto	Autoriza la inscripción definitiva de vehículos <i>pick ups</i> de procedencia extranjera, empleados en la realización habitual de actividades agropecuarias o forestales.
8 de enero de 1988	Decreto	Regularizar la estancia en el país de vehículos extranjeros tipo <i>pick ups</i> y camiones tipo estacas, empleados en la realización habitual de actividades agropecuarias y forestales.
8 de abril de 1988	Acuerdo	Regularizar la estancia en el país de vehículos extranjeros (modelos 1981, 1982 y 1983) empleados en la realización de actividades agropecuarias y forestales.
4 de julio de 1988	Acuerdo	Exime del requisito de permiso previo, por parte de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), la importación de equipos usados, incluyendo la que se realice en las zonas libres del país.
1 de marzo de 1990	Decreto	Otorga facilidades administrativas a los propietarios de los vehículos extranjeros (similares a los nacionales y camiones con un peso no mayor a los 11 mil Kg.) usados del estado de Chihuahua.
31 de enero de 1991	Decreto	Otorga facilidades administrativas a los propietarios de vehículos extranjeros.
13 de enero de 1992	Decreto	Permite la regularización de automóviles usados (de hasta 10 pasajeros y no mayores a 3100 Kg. de peso).
12 de abril de 1994	Convocatoria	Convocatoria para la regularización de vehículos de procedencia extranjera.

¹⁷² Cámara de Diputados, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, *Op. Cit.*

Durante las últimas tres Legislaturas -LVII, LVIII y LIX- el tema de los automóviles extranjeros internados a México ilegalmente ha cobrado particular importancia en el Congreso. En este lapso, se han presentado diversas iniciativas impulsadas por las distintas bancadas, generando así, polémicas y conflictos entre los diversos actores afectados -asociaciones de concesionarios de automóviles, la industria automotriz, empresarios, organizaciones sociales y campesinas, propietarios de autos "chocolate", etc.-.

Hoy en día, no existe una cifra oficial sobre el número de vehículos de procedencia extranjera internados ilegalmente en México.¹⁷³ Los números oscilan entre el millón y medio y los tres millones de automóviles, alrededor de una cuarta parte del total del parque vehicular de nuestro país.¹⁷⁴

Entidades federativas con Mayor Número de Vehículos Ilegales en Circulación¹⁷⁵	
Estado	Número de Vehículos¹⁷⁶
Chihuahua	170, 000
Tamaulipas	145, 000
Sonora	136, 000
Michoacán	132, 000
Baja California	126, 000
Jalisco	111, 000
Veracruz	109, 000
Coahuila	90, 000
Oaxaca	72, 000
Sinaloa	68, 000
Zacatecas	55, 000
Durango	52, 000
San Luis Potosí	43, 000
Guanajuato	40, 000
Baja California Sur	36, 000
Total	1, 385, 000

3.4 Los Métodos de Internación

Un gran porcentaje de los vehículos ilegales de procedencia extranjera en México son traídos a través de brechas, caminos de terracería y desde luego las aduanas. Por lo regular, estos automóviles pertenecen a connacionales que viven en Estados Unidos, y son internados a México a través del esquema "de importación temporal".

¹⁷³ Debido a la desaparición del Registro Federal de Vehículos no se cuenta con datos confiables acerca del parque vehicular que circula en nuestro país.

¹⁷⁴ Cámara de Diputados, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, *Op. Cit.*

¹⁷⁵ Grupo de Economistas Asociados, datos a agosto de 2000.

¹⁷⁶ *Ibid.*

Según el Artículo 106 de la Ley Aduanera, "se entiende por régimen de importación temporal, la entrada al país de mercancías para permanecer en él por tiempo limitado y con una finalidad específica, siempre que retornen al extranjero en el mismo estado, por los siguientes plazos:

(...)

e) Las de vehículos, siempre que la importación sea efectuada por mexicanos con residencia en el extranjero o que acrediten estar laborando en el extranjero por un año o más, comprueben mediante documentación oficial su calidad migratoria que los autorice para tal fin y se trate de un solo vehículo en cada periodo de doce meses. (...) Los vehículos podrán ser conducidos en territorio nacional por el importador, su cónyuge, sus ascendientes, descendientes o hermanos siempre y cuando sean residentes permanentes en el extranjero, o por un extranjero con las calidades migratorias indicadas en el inciso a) de la fracción IV de este artículo (...).

El trámite de importación temporal tiene un costo cercano a los 400 pesos -35 dólares americanos-. Además, al cruzar, los dueños de los automóviles deben depositar una garantía, la cual será reembolsada cuando el vehículo retorne a territorio estadounidense.

1999 hasta 2005	400
1994 hasta 1998	300
Modelos anteriores	200

En entrevista, Raúl Ramos Tercero (+), entonces subsecretario de Comercio, declaró, "existen una serie de objetivos contradictorios. Uno es proteger la industria automotriz contra la competencia de autos usados. Otro ha sido proteger a los migrantes que van a Estados Unidos, y eso ha dado lugar a que se den grandes facilidades para la importación temporal de vehículos de paisanos que residen allí y que nos visitan. (...) Esos automóviles deberían regresar, pero no lo hacen por que el costo de la garantía es bajo y en el momento que se trató de aumentar a 400 dólares se suscitó un gran escándalo".¹⁷⁸

Otro factor que ha influido en el aumento de vehículos ilegales en nuestro país es el de la corrupción. A lo largo de la frontera operan decenas de bandas criminales dedicadas al robo de automóviles en el lado estadounidense. Las unidades robadas son internadas a México a través de aduanas y brechas para ser vendidas de manera ilícita.

Para Álvaro Quintana, ex Administrador de Aduanas, "en las fronteras hay un abuso, fraude y delincuencia de vehículos que son robados en Estados Unidos (...). Después los dueños de los vehículos reclaman el seguro allá, es todo un

¹⁷⁷ Sistema de Administración Tributaria (2005).

¹⁷⁸ Periódico Reforma, 2000.

crimen organizado. El índice de vehículos embargados es alto, parte de ellos son robados, sabemos que cuando cruzan la frontera traen ya "botada" la chapa".¹⁷⁹

Según Quintana, la internación de autos "chocolate" en México depende de dos variables, "Una es el esquema de importación temporal de vehículos, otra el combate a la corrupción, y proponer un esfuerzo interno que nos lleve a establecer una política clara, con la confianza del personal, un código de ética y una vigilancia más de cerca de quienes son contratados en estas aduanas. Muchas veces no sabemos quiénes son los que trabajan ahí...".¹⁸⁰

Según versiones de algunos comerciantes de vehículos ilegales, la internación de éstos se realiza a través de una compleja red de corrupción entre vendedores y autoridades, "primero identifican como familiares o amigos a quienes traen o acarrear los vehículos de la frontera norte. Hay conocidos o amigos que nos traen a veces hasta siete camionetas de un "jalón". Los automóviles ya llegan "emplacados", ya tienen pedimento de importación y se pagaron los derechos de importación (...). Lo único que falta para que puedan circular sin ningún problema, es pagar en algunos casos tenencias y el pago de derechos para que se puedan otorgar las placas. Para éste último trámite existe una perfecta coordinación entre autoridades y los comerciantes de autos de procedencia extranjera".¹⁸¹

3.5 Las Organizaciones

Una vez internados los vehículos ilegales en territorio nacional, sus dueños, a fin de evitar la confiscación, se inscriben en organizaciones que ejercen presión política con el objetivo de alcanzar acuerdos con las autoridades para que sus agremiados puedan circular libremente. La inscripción tiene un costo de alrededor de 150 pesos más una cuota mensual.

Según el ex líder de la Unión Campesina Democrática, Rosendo Alonso, "las presiones consisten principalmente en bloqueos a instalaciones gubernamentales".¹⁸²

¹⁷⁹ *Ibid.*

¹⁸⁰ *Ibid.*

¹⁸¹ El Universal, 20 de marzo de 2005.

¹⁸² *Ibid.*

Afiliación de Propietarios de Autos extranjeros Irregulares a Organizaciones Campesinas¹⁸³	
Organización	Propietarios Afiliados
Confederación Nacional Campesina (CNC)	1 millón
Unión Campesina Democrática	250 mil
Unión Nacional de Organizaciones Sociales (agrupa 9 organizaciones)	350 mil
Total Aproximado	De 1.5 millones a 3 millones

El nexo entre estas organizaciones y sus líderes con algunos partidos políticos es otro factor a considerar. Tal es el caso de la Confederación Nacional Campesina (CNC), organismo afiliado al Partido Revolucionario Institucional y al que pertenecen diversos legisladores del tricolor.

En entrevista concedida al periódico Reforma, el ex líder de Unión Campesina Democrática (UCD), José Durán, señaló, "La UCD es una organización independiente"; sin embargo, él se desempeña como consejero nacional del PRD. "Al igual que yo, la mayoría de nuestros compañeros militan en ese partido".¹⁸⁴

Además de las ya mencionadas, existen otras organizaciones que abanderan demandas similares y que muchos de sus miembros podrían tener algún vínculo con el PRD, tal es el caso de:¹⁸⁵

- ✓ Central Independiente de Obreros Agrícolas Campesinos
- ✓ Organización Líder por un México Mejor A.C.
- ✓ Frente Amplio de Campesinos y Emigrantes
- ✓ Unión Cívica Democrática
- ✓ Unión Nacional de Productores Agropecuarios, Comerciantes, Industriales y Prestadores de Servicios "El Barzón"
- ✓ Unión Libre Y Democrática para el Transporte en México
- ✓ Asociación Francisco Villa

Para la Asociación Mexicana de Distribuidores, estas organizaciones, vinculadas a los partidos políticos lucran con los dueños de los autos "chocolate". "Dos millones de vehículos representan cuatro millones de votos, lo cual es interesante para cualquier fuerza política".¹⁸⁶

¹⁸³ Cámara de Diputados, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, *Op. Cit.*

¹⁸⁴ www.reforma.com.mx.

¹⁸⁵ Otra influyente asociación, aunque sin lazos establecidos con el perredismo, es la Organización Nacional de Protección al Patrimonio Familiar (ONAPPAFA).

¹⁸⁶ www.reforma.com.mx.

3.6 Las Iniciativas

El 2 de diciembre de 1997, en el marco de una configuración inédita en la Cámara Baja y en donde la oposición en su conjunto ostentaba la mayoría, el Diputado panista de Jalisco, Felipe de Jesús Preciado Coronado, miembro de la Comisión de Ganadería,¹⁸⁷ presentó ante el pleno la iniciativa de decreto mediante el cual se permitiría la regularización de vehículos usados de procedencia extranjera que circulan en territorio nacional.¹⁸⁸

Entre las consideraciones inscritas en dicha iniciativa, se menciona que durante los últimos años ciertos grupos de la sociedad mexicana, entre los que se destacan los maestros, discapacitados, ejidatarios, agropecuarios y trabajadores en general, han adquirido e internado ilegalmente a nuestro país una buena cantidad de vehículos con estas características, de ahí la conveniencia de llevar a cabo una regularización que abarcara las *pick ups* y los vehículos con capacidad máxima de 10 pasajeros, siempre y cuando fueran modelos 1990 y anteriores, y que hallan sido internados a nuestro país antes del 1 de noviembre de 1997, dejando de lado a los automotores tipo vivienda, deportivos y de lujo.¹⁸⁹

La importancia de este decreto, según Preciado Coronado y su fracción, es que los grupos de discapacitados y trabajadores agropecuarios tendrían las facilidades de legalizar estos vehículos tan necesarios para sus respectivas actividades, una completa integración a la vida social y productiva en el caso de los primeros, y evitar la descapitalización del sector agropecuario en el de los segundos.

Posterior a la iniciativa ya descrita, el día 12 de agosto de 1998, el Diputado del Partido de la Revolución Democrática, José Luis Sánchez, presentó la iniciativa de decreto mediante el cual se buscaba regularizar a los vehículos usados de procedencia extranjera que circulan en nuestro país, bajo los siguientes argumentos:

- Debido a la falta de oportunidades de empleo en nuestro país, anualmente emigran miles de mexicanos a los EU con el objeto de obtener un empleo bien remunerado, y con los ingresos que obtienen mejorar las condiciones de vida de sus familias. Los recursos que obtienen en los EU, benefician directamente a sus familias y al país, ya que el ingreso de divisas fortalece la economía nacional.
- Generalmente al regresar al país,¹⁹⁰ con un vehículo con la finalidad de que sea de utilidad para la familia, y en la mayoría de los casos es utilizado para alguna actividad económica; sin embargo, el vehículo se convierte en un problema, ya que al vencer el permiso para circular en nuestro país, queda en situación irregular, exponiéndose a que se lo decomise la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, además del cobro de derechos de importación y una multa que pone en riesgo su patrimonio familiar, ya que de no pagarla sufre el embargo de sus bienes.

¹⁸⁷ No es casualidad que este diputado haya impulsado tal iniciativa, Jalisco es uno de los estados con mayor número de autos "chocolate" y el sector ganadero es uno de los más afectados por este problema.

¹⁸⁸ Iniciativa de Decreto para la regularización de vehículos extranjeros

¹⁸⁹ *Ibid.*

¹⁹⁰ Cabe señalar que los inmigrantes mexicanos han logrado introducir buena parte de estos vehículos, gracias al programa "Paisano"

- Que el más de un millón de vehículos extranjeros irregulares (vehículos de contrabando como lo estipula el Código Fiscal de la Federación) que circulan en nuestro país, es un problema social, que requiere atención inmediata de las autoridades correspondientes.
- El problema social que representan los vehículos usados de procedencia extranjera, es algo más complejo, que el trato que le da la Secretaría de Hacienda al verlo como un simple problema de contrabando, para lo cual tiene una infraestructura (decomiso de los vehículos, cobro de multas, derechos de importación, embargos) además de las extorsiones de que son objeto por parte de las diferentes policías, pasando por alto que la entrada de divisas por ese rubro es un porcentaje importante del PIB, que fortalece la economía nacional.

El 3 de diciembre de 1998, diputados de las distintas fracciones parlamentarias representadas en la Cámara, presentaron la Iniciativa de Ley para el Otorgamiento de Permisos de Importación para la Internación Definitiva de Vehículos Automotores de Procedencia Extranjera, que se hayan internado temporalmente al país.

Dicha iniciativa señala que, desde hace varios años, grupos de ejidatarios, comuneros, agropecuarios y pequeños propietarios, al carecer de maquinaria y vehículos para transportar sus productos, se vieron en la necesidad de adquirir e introducir vehículos extranjeros, por su bajo costo; este mismo fenómeno, según la exposición de motivos de la iniciativa, se reprodujo en la zona fronteriza, en donde los automóviles de procedencia extranjera han sido utilizados para la transportación a los centros de trabajo, la escuela, etc.¹⁹¹

Dentro del apartado de Consideraciones Generales de dicha Iniciativa se señala:¹⁹²

- **Marco social:** 1) La gran mayoría de los vehículos de estancia ilegal, que circulan actualmente en nuestro país, **cumplen una función social**, de carácter económico. Su internación no ha sido masiva, ésta se ha producido de forma gradual. Dicha práctica ha significado para los propietarios de los vehículos de procedencia extranjera la solución de su transportación y el apoyo inmediato para sus actividades económicas, ya que actualmente, adquirir vehículos nuevos nacionales, está limitado a sectores económicos muy reducidos; ello, por las condiciones que privan en el mercado automotriz mexicano; 3) La internación de vehículos, se ha desenvuelto en un círculo: de demanda social y solución temporal del problema. a) Demanda social: Ante la imposibilidad de adquirir por parte de la mayoría de la población vehículos nuevos de fabricación nacional, se ha convertido en práctica común en algunas regiones del país, la compra de vehículos usados de procedencia extranjera para su uso. Este fenómeno no es particular de la zona fronteriza, por el contrario, se ha reproducido en diferentes regiones del interior del país. En este sentido los propietarios y poseedores de dichos vehículos en los últimos años, han actuado por caminos que violentan las disposiciones legales vigentes en la búsqueda de soluciones que garanticen una mínima satisfacción de sus necesidades. b) Solución temporal del problema: Ante la demanda social las instituciones y el marco jurídico vigente han sido rebasados por el fenómeno de internación de vehículos de procedencia extranjera, generando con esto que los propietarios se auxilien de organizaciones y asociaciones civiles, siendo uno de sus objetivos; la gestión legal de la estancia de los vehículos de procedencia extranjera en el país; sin embargo en algunos casos la gestión de tal actividad

¹⁹¹ Iniciativa de Ley para el otorgamiento de permisos de importación para la internación definitiva de vehículos automotores de procedencia extranjera que se hayan internado temporalmente al país.

¹⁹² *Ibid.*

no ha sido lo suficientemente transparente a los ojos de la opinión pública. Sin duda esta actividad debe ser modificada.

- **Marco jurídico:** de acuerdo al marco jurídico actual las autoridades competentes para solucionar el problema, han ejercido la aplicación irrestricta de la ley, lo que se traduce en la imposición de sanciones, multas e incluso el decomiso de dichos vehículos, esto último si es tomada como la única vía de solución será prácticamente imposible, porque no existen las condiciones objetivas para privar de lo que hoy forma parte de los bienes de miles de personas.

- **Marco económico:** actualmente la industria automotriz nacional, opera con un mercado restringido a ciertos sectores. La presente propuesta de Ley, pretende que la industria automotriz nacional abra otros nichos de mercado, como lo es la producción de refacciones para los autos usados de procedencia extranjera. El estado ilegal de los vehículos en su mayor parte va aparejada de prácticas de corrupción en la que participan desde autoridades municipales, estatales y federales. Dichas prácticas y sus modalidades podrían ser erradicadas, siempre y cuando se produzca un marco normativo que garantice la estancia regular de estos vehículos que se encuentran ilegalmente en el país, ello traería consigo la seguridad y estabilidad del patrimonio de las familias.

Una Ley de este tipo resolverá el urgente problema económico - social, derivado del internamiento, tenencia y tránsito de vehículos usados de procedencia extranjera, que ingresaron al país de forma legal. Considerando las siguientes ventajas como producto de su regularización o legalización: a) Existirá un catálogo de propietarios perfectamente identificables de la titularidad de los vehículos; b) Se obtendrán ingresos adicionales Federales como Estatales; por lo que respecta al primero en los derechos de regularización y tenencia; en cuanto al segundo en lo que corresponde al pago de placas y engomado. Lo anterior dentro del principio establecido por el artículo 31 fracción IV de nuestra Carta Magna; c) Se contribuiría a las garantías mínimas de seguridad pública, pues al conocer quien es el propietario del vehículo, éste se localizaría con mayor facilidad en caso de que fuese utilizado para la realización de alguna actividad ilícita; d) Por otro lado, se incrementarían los ingresos con motivo del consumo de gasolina en virtud de que un porcentaje considerable de los vehículos cuyo ingreso al país y posterior estancia se considera irregular puesto que sus propietarios los mantienen inmovilizados por temor a las sanciones que pueden aplicar las autoridades hacendarias a quienes los detentan y con la regularización de dichos vehículos se incrementarían los índices de consumo de gasolinas puesto que al llevarse a cabo los efectos de la presente iniciativa los vehículos incluidos en ésta, podrán circular libre y legalmente por el territorio nacional consumiendo las gasolinas que expende PEMEX en los establecimientos destinados a este fin; e) Por otra parte, de las opiniones vertidas por los sectores involucrados en este asunto así como las que formularon algunos diputados integrantes de la Comisión de Asuntos Fronterizos, se consideró la conveniencia de disminuir el modelo susceptible de regularización del año de 1993 al año 1992.

Un año después de que se promovió dicha iniciativa, el Diputado Juan José García de Alba Bustamante de la fracción parlamentaria del PAN presentó, el 9 de diciembre de 1999, la iniciativa de Ley para la Renovación y Protección del Parque Vehicular Mexicano, en la que se destaca que la solución de la problemática de los autos "chocolate" -entre el 15 y 20% del total del parque vehicular, según la misma- resulta tan compleja, que un simple decreto de regularización resultaría inoperante y terminaría por incrementar el problema, de ahí la necesidad de llegar a soluciones integrales que permitan la implementación de políticas eficaces que solucionen el conflicto en el corto plazo.¹⁹³

¹⁹³ Iniciativa de Ley para la Renovación y Protección del Parque Vehicular Mexicano.

El hecho de que se hubieran presentado cuatro iniciativas durante la LVII Legislatura y que todas hayan quedado sin dictamen, generó cierta incertidumbre entre los propietarios de autos ilegales y las organizaciones que los respaldan. La moneda seguía en el aire y las elecciones presidenciales estaban a la vuelta de la esquina, esto propició que diversos grupos como la Confederación Nacional Campesina (CNC) y la Unión Campesina Democrática (UCD), comenzaran a realizar movilizaciones buscando presionar al gobierno federal para que se legalizaran sus automóviles.

Durante las primeras semanas del 2000, las manifestaciones y plantones de estos grupos fueron en aumento, su violencia también; la presión llegó al límite cuando los manifestantes cerraron el edificio de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) y bloquearon distintas arterias de la Cd. de México en protesta.

Ante tal situación y con el pronóstico de una elección particularmente difícil para el PRI, el Presidente Zedillo expidió el 13 de marzo de ese año, un decreto mediante el cual se permitiría la regularización de los automóviles tipo *pick up* de procedencia estadounidense y anteriores a 1992¹⁹⁴; el destinatario de tal decreto era obvio, la CNC y sus decenas de miles de posibles votos en favor del tricolor.

Así lo entendieron agrupaciones como la Asociación Nacional de Concesionarios de Automóviles (ANCA) y la Asociación Mexicana de Distribuidores de Automóviles (AMDA), quienes criticaron abiertamente la decisión presidencial, señalando que no habían sido considerados y que tal decreto era una clara violación al TLCAN, lo que generaría, según datos de dichas asociaciones, pérdidas al sector automotriz nacional de alrededor del 20%, ya que éste no se encuentra con la capacidad de competir con los bajos precios de los vehículos estadounidenses; a final de cuentas, señalaron, el decreto de Zedillo obedece a cuestiones electoreras.¹⁹⁵

En respuesta a dichas acusaciones, el entonces subsecretario de comercio de SECOFI, Raúl Ramos Tercero, señaló: "El decreto no dice para los señores de la CNC, dice para cualquier importador, es un decreto general. Por otra parte, resulta inviable la iniciativa de Preciado Coronado, ya que el bono de 25 mil pesos que se daría a los contribuyentes puntuales, obtenido por la recaudación por regularizar los 2 millones de vehículos para comprar una unidad nueva, sólo alcanzaría para unos 70 mil".¹⁹⁶

A pesar de esta regularización, las presiones de los otros grupos no cesaron, esto propició que el día 25 de abril se votara en la Cámara de Diputados el Proyecto de Ley para la Renovación y Protección del Parque Vehicular Mexicano, propuesto por la fracción panista en la Cámara Baja, minuta aprobada por mayoría y enviada

¹⁹⁴ Decreto por el que se modifican y crean diversos aranceles de la Tarifa de la Ley del Impuesto General de Importación, Diario Oficial de la Federación, 13 de marzo de 2000.

¹⁹⁵ El Universal, 16 de marzo del 2000.

¹⁹⁶ Periódico Reforma, 7 de mayo de 2000.

al Senado hacia el final del último período de sesiones. Cabe destacar que la única fracción parlamentaria que votó en contra de la iniciativa, fue la del Revolucionario Institucional.

Proyecto de Ley para la Renovación y Protección del Parque Vehicular Mexicano, (Autos chocolates).							
04/25/2000							
Votos	Total	PRI	PRD	PAN	PT	PVEM	Indep.
Favor	243	8	109	112	9	3	2
Contra	175	175	-	-	-	-	-
Abstención	6	3	-	2	-	-	1
Quórum *	-	-	-	-	-	-	-
Ausente	76	59	7	3	3	2	2
Total	500	245	116	117	12	5	5

* Quórum, significa que pasó lista de asistencia y no votó.
Gaceta Parlamentaria, LVII Legislatura, Cámara de Diputados, México, DF.

Las reacciones a dicha aprobación no se hicieron esperar. Durante una gira en Nayarit, el Presidente Zedillo explotó contra los diputados, tachándolos de irresponsables, ya que habían aprobado *"una Ley demagógica que legaliza autos de contrabando"*.¹⁹⁷ El Consejo Coordinador Empresarial (CCE) por su parte, señaló, en voz de su Presidente Jorge Marín, que confiaba en la sensatez de los senadores del PRI y el PAN para que detuviesen dicha iniciativa en la Cámara Alta, ya que esta *"causaría un gran daño a la industria automotriz mexicana y los empleos que genera"*.¹⁹⁸

Tras ser turnada a las Comisiones Unidas de Comercio, de Hacienda y Crédito Público, de Gobernación y de Estudios Legislativos del Senado, para su discusión y dictamen, y después de varias horas de negociaciones, la fracción priista en el Senado impuso su mayoría y se negó a dictaminar la Minuta con Proyecto de Ley para la Renovación y Protección del Parque Vehicular, antes de concluir el período ordinario de sesiones, congelándola y dejándola pendiente para la legislatura entrante.

El argumento esgrimido por los Senadores del PRI, fue que el documento contenía algunas lagunas jurídicas; en palabras del Senador Amador Rodríguez Lozano, "El texto propuesto por la Cámara de Diputados para regularizar los vehículos extranjeros el martes pasado no tenía suficiente sustento constitucional".¹⁹⁹

Según la bancada del tricolor, el PAN y el PRD buscaban la aprobación de dicha Ley con fines electoreros, "Querían que aprobáramos una iniciativa plagada de

¹⁹⁷ La Revista Peninsular, *La política de dos caras del Presidente*, 5 de mayo del 2000.

¹⁹⁸ Periódico Reforma, 27 de abril del 2000.

¹⁹⁹ Reforma, 30 de abril del 2000.

irregularidades jurídicas y que rehiciéramos otra iniciativa en 24 horas. Eso es imposible",²⁰⁰ señaló el mismo senador.

Cabe señalar que antes de que el grupo parlamentario del tricolor decidiera no abordar ni debatir el tema, a pesar de que estaba programada su discusión, éste llegó a distintos acuerdos con el Ejecutivo, entre los que destacan, el tiempo de gracia concedido por el mismo, para que ningún auto ilegal fuese detenido antes del 30 de noviembre de dicho año, la ampliación del decreto del 13 de marzo, lo que permitió la importación de camionetas de doble cabina y *estaquitas*, además de permitir la importación directa y personal de vehículos en la zona fronteriza.

Las críticas en contra de la acción de los senadores priistas fueron instantáneas; a las afueras del Senado, integrantes de la Unión Nacional de Organizaciones Sociales volcaron una camioneta.²⁰¹

Los senadores de las otras bancadas también hicieron sentir su descontento por la actitud priista y la crítica presidencial. El 29 de abril del 2000, al hacer uso de la tribuna, el Senador panista Rosendo Villarreal, señaló, "Nosotros en lo particular, y creo que así lo ha manifestado el PRD, estaríamos en favor de votar de inmediato a favor de esa Minuta, aún cuando después hubiera correcciones; pero no podemos seguir soslayando este grave problema para nuestro país. Y no aceptamos las palabras del Presidente de acusar de delinquentes a todos estos propietarios de vehículos (...). El hecho de que ya esté muy cerca de un período electoral no es culpa de los diputados que dictaminaron allá (...); y se fue posponiendo y posponiendo esta solución hasta llegar muy cerca de la fecha electoral. Ahora no se vale decir por que es electoral que ya no se resuelva; no se vale decir esto, es un problema serio que tenemos que atacar".²⁰²

El Senador Salgado Macedonio por su parte, señaló refiriéndose a los priistas, "Ahora, ¿Qué (sic) es el mensaje que nos quieren dar? Tienen una mayoría aquí clara y la están usando para hacer el boicot, para mandar esto quizá mañana o bien de plano mandarla de plano a la congeladora".²⁰³

Tras las participaciones de los senadores de la oposición, subió a tribuna el Senador priista y ex líder de la CNC, Hugo Andrés Araujo, quien entre otras cosas, dijo, "Resultado de la presión de las organizaciones y de los senadores de mi fracción hemos estado impulsando el que no solamente las camionetas que se presentaron en el primer decreto sean las consideradas, sino que además se incluyan hasta 3 y media toneladas y se acepten que las camionetas de doble cabina y cabina y media sean incluidas. ¿Por qué nuestro interés? Por que estos son los vehículos de trabajo y además los vehículos de movilización de las familias campesinas".²⁰⁴

²⁰⁰ *Ibid.*

²⁰¹ *Ibid.*

²⁰² Diario de debates de la Cámara de Senadores, 29 de abril del 2000.

²⁰³ *Ibid.*

²⁰⁴ *Ibid.*

Ante la negativa de los senadores priistas para subir a tribuna y proseguir la discusión, se decidió, a petición del Senador del PAN Ricardo García Cervantes, hacer una votación para que este tema se calificase de urgente²⁰⁵ y fuese dictaminado antes del término ordinario de sesiones; el resultado de la votación: 43 votos por el no y 36 por el sí, lo que desechaba la proposición de "urgencia", por lo que se procedió a clausurar dicho período. A fin de cuentas la mayoría tricolor en el Senado logró que la iniciativa ni siquiera fuese votada, dejándola "parada" hasta la siguiente legislatura.

Ante la decisión priista en el Senado, Rosendo Alonso, en ese entonces dirigente de la Unión Campesina Democrática (UCD), declaró: "El gobierno sólo busca diferir el problema. Dice que la Unión va a buscar mecanismos legales para beneficiar a sus compañeros, pero mientras el problema siga sin resolverse podrán circular sin problemas por el país".²⁰⁶

El día 23 de noviembre del 2000, con la LVIII legislatura en sesiones y el PRI, ahora del lado de los opositores, el Senado aprobó por unanimidad y turnó a la Cámara de Diputados el Dictamen con la Minuta del Proyecto de Decreto de Ley para la Renovación y Protección del Parque Vehicular Mexicano. Es importante señalar que este nuevo dictamen difiere completamente del anterior.²⁰⁷

El 27 de diciembre del 2000, a unos cuantos días del cambio de gobierno, la Cámara de Diputados votó la Minuta con el Proyecto de Ley citado, la votación final arrojó grandes sorpresas con respecto a la del 25 de abril:

Proyecto de Ley para la Renovación y Protección del Parque Vehicular Mexicano. 27/12/2000									
Votos	Total	PRI	PRD	PAN	PT	PVEM	CONV	PAS	PSN
Favor	252	198	45	-	8	-	1	-	-
Contra	196	-	-	177	-	16	-	-	1
Abstención	22	-	-	22	-	-	-	-	-
Quórum *	1	-	-	1	-	-	-	-	-
Ausente	29	13	7	7	-	-	-	2	-
Total	500	211	52	207	8	16	1	2	1
* Quórum, significa que pasó lista de asistencia y no votó									
Gaceta Parlamentaria, LVII Legislatura, Cámara de Diputados, México, DF.									

En esta ocasión, y a diferencia de su contraparte en el Senado, la fracción panista fue la que votó en contra del dictamen; sin embargo, la minuta fue aprobada por un margen muy estrecho, y enviada al Ejecutivo para su promulgación o, en su

²⁰⁵ Es necesario que voten a favor las dos terceras partes de la Cámara, para que un asunto sea declarado "urgente".

²⁰⁶ Periódico Reforma, 7 de mayo de 2000.

²⁰⁷ Consideraciones sobre la Ley para la Inscripción de Vehículos de Procedencia Extranjera, Secretaría de Economía, 28 de diciembre de 2000.

defecto, para que éste le hiciera las observaciones pertinentes y remitirlas a la Cámara.

El grupo parlamentario del PAN, argumentó que eran necesarias una serie de modificaciones, como el incremento de algunos documentos, que el destinatario de lo recaudado fuera la federación y no los estados y que fuese la propia SHCP la que debiera hacer todos los trámites de regularización.²⁰⁸

Por su parte, el entonces Presidente de la Asociación Nacional de Comerciantes en Automóviles y Camiones Nuevos y Usados A.C. (ANCA), Víctor Manuel Reyes, expresó que "de aceptarse en el Senado la legalización de vehículos "chocolate" pedirían al jefe del Ejecutivo que la vete".²⁰⁹

Finalmente la nueva ley fue publicada por el Ejecutivo. Esta legislación estableció que los dueños de los llamados autos "chocolate", podrían tramitar la regularización en las entidades federativas en un plazo de 120 días después de que la ley adquiriera vigencia. En el caso de los que no quisieran llevar a cabo el trámite, contarían con 45 días después de la publicación de la ley, para sacar del país las unidades o donarlas al fisco.

Cabe señalar que los tractocamiones de carga, así como los vehículos deportivos y los modelos anteriores a 1969 y posteriores a 1994 no fueron objeto de la regularización, generando un espacio para que continuara la internación ilegal de estos vehículos a territorio nacional. Es por esto que durante 2003 se presentaron otras tres iniciativas que, hasta el momento, permanecen sin dictaminarse en comisiones.

El 4 de febrero de ese año, el Diputado del PRI, César Horacio Duarte Jaquez, presentó la Iniciativa de Ley para la Inscripción y Regularización de Vehículos Automotores de Carga de Procedencia Extranjera. La intención de la iniciativa es la de promover la regularización de los vehículos de procedencia extranjera que se encuentren internados en el territorio nacional comprendidos entre los modelos posteriores a 1976 y los anteriores a 1996.²¹⁰

Dicha iniciativa contempla la participación de los gobiernos de las entidades federativas para que éstos realicen la inscripción de los vehículos pertenecientes a quienes tengan su domicilio dentro de su circunscripción territorial. Los interesados deberán pagar el Impuesto sobre Tenencia, a partir del ejercicio fiscal de 2004 y los subsecuentes, así como un pago único por la inscripción.²¹¹

El 30 de abril, el diputado priísta, Reyes Antonio Silva Beltrán, presentó la Iniciativa de decreto que expide la Ley para la inscripción de vehículos automotores del servicio público de transporte y carga de procedencia extranjera.

²⁰⁸ La Jornada, 13 de diciembre del 2000.

²⁰⁹ Grupo Imagen.

²¹⁰ Gaceta Parlamentaria.

²¹¹ *Ibid.*

Esta iniciativa otorga el beneficio de inscripción a las marcas y modelos de vehículos automotores de transporte y carga del periodo de 1970 a 1993, a fin de homologar este ordenamiento con la Ley de Inscripción de Vehículos de Procedencia Extranjera, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de marzo del 2001.

Esta iniciativa obligaría a pagar una cantidad única por concepto del Impuesto Sobre Tenencia, a partir del ejercicio fiscal de 2003 y subsecuentes, eximiéndolos parcialmente de otros impuestos y derechos que deban pagar con motivo de la importación. El total de la recaudación obtenida será transferida a las entidades federativas, a fin de que se asigne a los municipios el 40% de dichos recursos.²¹²

En septiembre, los Senadores panistas Javier Corral de Chihuahua y Joaquín Montaña de Sinaloa, presentaron el Proyecto de Decreto para regularizar tractocamiones de procedencia extranjera que se encuentran internados de forma irregular en los Estados Unidos Mexicanos.²¹³

En dicho proyecto se señala que el decreto emitido por en marzo de 2000 por la administración del Presidente Zedillo, y que posibilitó la regularización de camionetas *pick-up* importadas anteriores a 1991, "no cumplió con las expectativas de vehículos irregulares, por lo que se generaron diversas movilizaciones a lo largo de la red carretera nacional, en demanda de una ampliación de los modelos y tipo de vehículos a regularizarse".²¹⁴

En principio, la propuesta de los senadores panistas permitiría la regularización de los tractocamiones de origen extranjero comprendidos entre los modelos 1970 a 1995, "a las personas que puedan demostrar la propiedad y la estancia de estas unidades por varios años dentro del territorio nacional, a través del pago de un derecho al Estado, así como el cumplimiento de acuerdo a las leyes especiales, de los gravámenes que le sean aplicables".²¹⁵

De igual forma, se establece que las entidades federativas, en coordinación con la SHCP, tendrían la obligación de realizar el registro y el padrón de los vehículos sujetos a la regularización.

Tras la presentación del proyecto, la Asociación Nacional de Transporte Privado emitió un comunicado²¹⁶ en donde señala:

"La Asociación Nacional de Transporte Privado busca eficientar sus flotas privadas por lo que esta iniciativa lo único que daría como resultado, sería ir en detrimento del sector y de la economía en conjunto, ya que cada vehículo adquirido en el mercado formal cuesta en México 50 mil dólares, precio superior al de uno ilegal, pero los vehículos ilegales son

²¹² *Ibid.*

²¹³ Cabe mencionar que durante el 2003 se realizó la elección de gobernador en ambas entidades, y que, en el caso de Chihuahua, el candidato por Acción Nacional fue el Senador Corral.

²¹⁴ Gaceta Parlamentaria.

²¹⁵ Gaceta Parlamentaria.

²¹⁶ Página web de la ANTP.

nocivos al ambiente ya que el promedio de vida útil de estos tractos es de ocho años, después de ese tiempo generan mayor contaminación.

Se debe mencionar que este proyecto de iniciativa premiará a la informalidad y facilitará la regulación de automotores de procedencia ilegítima, ya que hay propietarios de este tipo de vehículos que para lograr la libre circulación por las carreteras del país, utilizan documentos falsos pertenecientes a otro vehículo que quedó fuera de circulación, o documentos clonados que amparan a dos o más vehículos.

Al inicio del 2005 continuaron las presiones por parte de los grupos que buscan la legalización de los autos "chocolate". A mediados de marzo, alrededor de 1500 dueños de vehículos ilegales, pertenecientes a la Unión Campesina Democrática, bloquearon las calles aledañas a las Secretarías de Hacienda y de Gobernación.

Ante la situación, ambas dependencias decidieron abrir una mesa de negociación en la que participarían funcionarios del gobierno, miembros de las agrupaciones de dueños de vehículos ilegales y representantes de las asociaciones de distribuidores de automóviles.²¹⁷ "Vamos a sentarnos a pensar junto con las organizaciones a ver cómo impulsamos una tercera vía...", señaló Felipe González, entonces Subsecretario de Gobernación.²¹⁸

La negociación generó preocupación entre los grupos empresariales. La posibilidad de recurrir a una nueva regularización provocó diversas reacciones. En comunicado de prensa, el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, señaló que la posibilidad de regular los autos "chocolate" sería un desatino político, el cual obedece a la coyuntura electoral.

"Permitir la legalización de automóviles de contrabando atenta contra el estado de derecho; la sola discusión de una posible legalización por parte de las autoridades genera expectativas que debilitan la propia autoridad de quienes deben mantener la ley y el orden jurídico, por que implica que la importación ilegal no fue un delito".²¹⁹

De igual forma, el CEESP señaló que llevar a cabo una regularización devaluaría 20% el valor del parque vehicular en México. "estas manifestaciones se presentan siempre en momento electoral y son aprovechadas como instrumento político, beneficiando a unos pocos (...). Estas actividades son un "jugoso negocio" para presuntas organizaciones promotoras de las regularizaciones y plantones".²²⁰

Las protestas se prolongaron durante varias semanas y diversos legisladores, particularmente perredistas, dejaron ver la posibilidad de presentar alguna iniciativa a fin de llegar a una nueva regularización. Ante esta situación, la Unión Nacional de Transportistas, en el marco de la toma de posesión de su nuevo dirigente, Tirso Martínez, advirtieron que impugnarían cualquier proyecto que busque la legalización de dichos vehículos.

²¹⁷ Proceso, 17 de marzo de 2005.

²¹⁸ La Crónica, 21 de marzo de 2005.

²¹⁹ La Jornada, 21 de marzo de 2005.

²²⁰ La Crónica, 21 de marzo de 2005.

La situación se tensó aún más tras la resolución emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), mediante la cual, determinó que cualquier persona que circule en el país con un automóvil extranjero internado ilegalmente será considerado presunto responsable del delito de contrabando de vehículos.

El 22 de junio pasado, el Ministro Juan Silva Nieto resolvió la contradicción de tesis entre dos tribunales colegiados²²¹ relativa al contrabando presunto de vehículos, llevando a cabo una interpretación jurídica de ese delito previsto ya en el Artículo 103, fracción II, del Código Fiscal de la Federación.²²²

Artículo 103.- Se presume cometido el delito de contrabando y se sancionará con las mismas penas que el contrabando, cuando: (...) II. Se encuentren vehículos extranjeros fuera de una zona de veinte kilómetros en cualquier dirección contados en línea recta a partir de los límites extremos de la zona urbana de las poblaciones fronterizas, sin la documentación a que se refiere "la fracción anterior.

"En este sentido, determinó que para efectos del contrabando presunto, se presume que los vehículos fueron introducidos al territorio nacional por quien los posea, los porte o se ostente como su propietario por estar fuera de la zona de vigilancia aduanal, sin contar con la documentación que acredite su legal introducción o estancia en el país. Cabe mencionar que esta presunción acepta prueba en contrario".²²³

Con la resolución, se hizo mayor la percepción de que la SCHP, así como las entidades federativas, podrían promover una serie de decomisos a lo largo del territorio nacional.

Dicho fallo fue bienvenido por la Asociación Mexicana de Distribuidores de Automóviles. Ernesto López Reyes, dirigente de la AMDA, señaló, "con esta resolución se termina el pretexto de que los poseedores de los autos ilegales realizan compras de buena fe con el objeto de solucionar sus problemas de transporte (...) lo cual sirve para algunas autoridades locales, legisladores y sobretudo organizaciones dedicadas a la promoción de la introducción y legalización de autos chocolate, evadan su responsabilidad para lucrar políticamente unos y económicamente otros (...). Las autoridades deben aplicar medidas radicales en contra de la impunidad representada por los lotes de

²²¹ Mientras que el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Primer Circuito, consideró que es inexacto que dicho artículo, exija que el activo del delito, sea la persona que introdujo al país el vehículo o mercancías extranjeras, el Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito, estimó que al sujeto activo, en el caso del delito de contrabando presunto, le es exigible como elemento del tipo la conducta de introducir al país el vehículo extranjero. Dicha contradicción se generó a partir de un amparo impuesto por el dueño de un vehículo de procedencia extranjera posterior a 1995, aprehendido en 2002.

²²² Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005.

²²³ *Ibid.*

vehículos ilegales, los cuales se encuentran en las principales ciudades del país, realizando actividades públicas de comercio sin ser supervisados (...).²²⁴

Por su parte, las diversas organizaciones de poseedores de autos "chocolate" rechazaron la resolución. Javier Reyes Ortiz, dirigente de la Organización Nacional de Protección al Patrimonio Familiar (Onappafa) advirtió que primero quemarían sus unidades antes de permitir que la SHCP las incautara. "Si nos quieren detener, entonces que construyan reclusorios más grandes por que no vamos a caber todos los que tenemos un auto de procedencia extranjera."²²⁵

En este sentido, el Diputado Federal priista, Roberto Pedraza, señaló, "Antes de cumplir con el lamentable y antisocial fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (...), el Presidente Fox debe cumplir con su promesa de campaña de dar "vochos" y "changarros" para todos. (...)Ya inició una cacería de brujas emprendida por autoridades de Hacienda, la Policía Fiscal, así como policías estatales y municipales que están extorsionando a los propietarios de esos vehículos. La Corte sólo provocó más corrupción y extorsiones."²²⁶

Ante los rumores de que la resolución generaría una confiscación masiva, el 28 de junio la SCJN emitió un comunicado de prensa titulado "La SCJN no promueve ni propicia detenciones", en donde se señala,

"Así, la Primera Sala de la SCJN, solamente decidió un tema jurídico que no altera la situación de persona o vehículos relacionados con esta situación, que tenían antes de que la contradicción de tesis llegara a este Alto Tribunal. De esta manera su competencia se agotó con esta resolución, y resulta ajena a cualquier circunstancia de hecho, relacionada con la actuación de otras autoridades. Es decir, la solución jurídica de este caso no lleva como consecuencia la actuación de ninguna autoridad".²²⁷

Después de la regularización de 2001 se presentaron otras tres iniciativas que buscaron llegar a un nuevo programa de legalización. En este contexto, la probabilidad de que en el año previo a la elección de 2006, y ante las constantes movilizaciones de los grupos de dueños de autos "chocolate", se presentaran nuevos proyectos de ley era alta. Esta situación generó desconcierto entre organizaciones empresariales. Ante esto, el Presidente Fox y los miembros de su gabinete se vieron obligados a aclarar que el Gobierno Federal no respaldaría ningún intento de normalización del *status* legal de dichos vehículos.

Mientras tanto, en el Congreso las negociaciones para impulsar una nueva regularización en el último año de la LIX Legislatura proseguían. A finales del mes de julio de 2005 ya se hablaba de un posible acuerdo entre las tres fracciones mayoritarias en la Cámara Baja. Según algunos diputados del PRI, PAN y PRD,

²²⁴ Periódico cambio de Michoacán, 27 de junio de 2005.

²²⁵ La Jornada, 25 de junio de 2005.

²²⁶ El Universal, 27 de junio de 2005.

²²⁷ Comunicado de Prensa Número 749, SCJN, 28 de junio de 2005.

tan sólo había discrepancias en los montos a pagar por concepto de la legalización.²²⁸

De manera un tanto sorpresiva y a pesar de los señalamientos del Gobierno Federal, el 22 de agosto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) elaboró un nuevo decreto que permitiría la legalización de más de dos millones de autos "chocolate" que circulan en nuestro país.

En la exposición de motivos del decreto se señala, entre otras cosas, que las restricciones a la importación de vehículos, enmarcadas en la normatividad del TLCAN –Ver Anexo 2–,

han tenido el efecto de que algunas personas lucren con mexicanos de pocos ingresos que adquieren automóviles usados de procedencia extranjera. Que la internación temporal de automóviles que no son retornados al extranjero provoca un problema social para México y un problema legal importante para los propietarios de dichos vehículos.

De igual forma, se señala que,²²⁹

a partir del 1 de enero de 2009, México no podrá adoptar ni mantener una prohibición o restricción a la importación de automóviles usados, que sean originarios de Estados Unidos de América o de Canadá, cuyo año-modelo sea de más de diez años anteriores al de la importación²³⁰; Que ante tales circunstancias, y en tanto se llega a la fecha señalada en el párrafo anterior, con el objeto de ordenar el mercado de automóviles usados, y que con ello se propicie su adquisición por personas de escasa capacidad económica, se considera conveniente reducir la protección arancelaria y eliminar parcialmente las restricciones no arancelarias para la importación de automóviles usados, a fin de que a partir de la entrada en vigor del presente Decreto se pueda efectuar la importación de automóviles usados que sean originarios de Estados Unidos de América y de Canadá, cuyo año-modelo sea de entre diez y quince años, anteriores al año de la importación, lo que permitirá que se adquieran automóviles usados a precios razonables con plena seguridad jurídica;

Con esta disposición, los vehículos cuyo modelo sea de entre 10 y 15 años anteriores al año de la importación, serían sujetos de la regularización.²³¹

Artículo Primero. *Se permite la importación definitiva de los vehículos automotores usados de transporte de hasta quince pasajeros y de los camiones de capacidad de carga hasta de 4,536 Kg., incluyendo los de tipo panel, así como los remolques y semirremolques tipo vivienda, (...), cuyo año-modelo sea de entre diez y quince años anteriores al año en que se realice la importación, siempre que el Número de Identificación Vehicular corresponda al de fabricación o ensamble del vehículo en los Estados Unidos de América, Canadá o México. Se establece un arancel ad-valorem del 10%, para las fracciones arancelarias aplicables a la importación definitiva de los vehículos automotores usados a que se refiere este Decreto, sin que se requiera permiso previo de la Secretaría de Economía. La importación definitiva a que se refiere este artículo se realizará mediante pedimento, el cual únicamente podrá amparar un vehículo usado.*

²²⁸ Periódico Reforma, 28 de julio de 2005.

²²⁹ *Ibid.*

²³⁰ Ver Anexo.

²³¹ Periódico Reforma, 28 de julio de 2005.

Artículo Segundo. *La importación temporal de los vehículos usados (...), que se realice a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, podrá convertirse en definitiva pagando los impuestos correspondientes, actualizados desde la fecha en que se importaron temporalmente y hasta que se efectúe el pago. Para el trámite de importación definitiva de los vehículos señalados en el párrafo que antecede se requerirá su presentación física ante la autoridad aduanera, conforme al procedimiento que establezca el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas generales.*

Cabe señalar que la medida faculta a la Secretaría de Economía (SE) a fijar cuotas anuales para la internación de vehículos de procedencia extranjera a territorio nacional.

Artículo Tercero. *La Secretaría de Economía podrá fijar cupos anuales para la importación definitiva de automóviles usados.*

Por otro lado, el decreto exige del pago del impuesto de automóviles nuevos (ISAN) a los compradores de vehículos con un costo menor a los 150 mil pesos. De igual forma, la legislación establece un descuento de 50% a dicho impuesto, para autos cuyo precio oscile entre los 150 y 190 mil pesos.²³²

Artículo Octavo. *Se exige del pago del impuesto sobre automóviles nuevos que se cause por la primera enajenación de automóviles que se realice al consumidor por el fabricante, ensamblador, distribuidor autorizado o comerciante en el ramo de vehículos, cuyo precio de enajenación al consumidor, incluyendo el precio del equipo opcional, común o de lujo, sin disminuir el monto de descuentos, rebajas o bonificaciones, no exceda de la cantidad de \$150,000.00 (ciento cincuenta mil pesos 00/100 MN.), siempre que el impuesto mencionado no sea trasladado ni cobrado al adquirente de los automóviles mencionados. Así mismo, se exige del pago del mencionado impuesto por la importación definitiva de automóviles que realice directamente el consumidor final, siempre que el valor en aduana no exceda de la cantidad de \$150,000.00 (ciento cincuenta mil pesos 00/100 MN.).*

Tratándose de automóviles cuyo precio de enajenación o valor en aduana, según se trate, se encuentre comprendido entre \$150,001.00 (ciento cincuenta mil un pesos 00/100 MN) y \$190,000.00 (ciento noventa mil pesos 00/100 MN), la exención a que se refiere este artículo será del 50% del pago del impuesto sobre automóviles nuevos. Las cantidades a que se refiere este artículo se actualizarán en el mes de septiembre de cada año, iniciando en el mes de septiembre de 2006, para lo cual se aplicará el factor correspondiente al periodo comprendido desde el mes de agosto del último año hasta el mes de agosto inmediato anterior a aquél por el cual se efectúa la actualización, mismo que se obtendrá de conformidad con el artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicará el factor de actualización en el Diario Oficial de la Federación.

Para la SHCP, esta medida "establece una política de largo plazo que otorga certidumbre jurídica a la ciudadanía, ordena el mercado de automóviles usados provenientes de Estados Unidos y Canadá, y ofrece medidas de protección e incentivos a la industria nacional".²³³

²³² La eliminación de este impuesto ha sido una de las principales demandas del sector automotriz en México.

²³³ Periódico Reforma, 22 de agosto de 2005.

En opinión de los Senadores del PRI, Alicia Garza y Humberto Roque, esta regularización obedece a presiones de organizaciones sociales y no considera los efectos en la producción automotriz del país.²³⁴ "Esta decisión se tomó pasando por alto al Congreso y sin respetar el acuerdo con la SHCP de que la legalización en el 2001 sería la única (...), el gobierno federal no controló la circulación de los autos "chocolate" y ahora tiene que responder por las presiones de organizaciones sociales que han tenido en jaque a las autoridades hacendarias."²³⁵

Por otro lado, el Diputado perredista Guillermo Guisar declaró que la medida presidencial podría sufrir algunas modificaciones. "El decreto del Ejecutivo para la regularización de los vehículos de procedencia extranjera no tiene porque cancelar las posibilidades de que la Cámara de Diputados concluya su propio proceso legislativo y construya sus propios instrumentos legales".²³⁶

Alfredo Llorente, Director General de la AMDA, señaló, "Lejos de lo que el Presidente había sostenido y a lo que se había comprometido públicamente, ahora realiza un viraje en su posición, probablemente tratando de cosechar los efectos político-electorales de una medida de este género. (...) Con esta decisión, el Ejecutivo le da un "madrugete" a la Cámara de Diputados (...)."²³⁷

"Nos parece que es un juego de vencidas, haber (sic) quien gana electoralmente o haber (sic) a quien se le resta efecto político en la materia. En este caso, el Presidente va más allá de lo que el Congreso venía proponiendo en la mayor parte de sus iniciativas. Es un decreto que hará mucho mayor daño a la economía".²³⁸

Según José Luis Barraza, Presidente del CCE, éste es "un asunto muy preocupante porque es un tema que va en contra del estado de derecho, el legalizar lo ilegal puede llevarnos a prácticas anárquicas; es la enésima ocasión que lo hacen y no se ha logrado controlar ese fenómeno porque siguen entrando - autos ilegales- sin limitación, el problema es más de fondo. Es una acción con tintes de carácter político-electoral, porque los partidos ya lo habían empezado a manejar en algunos estados, y es un tema que tiene su rentabilidad política".²³⁹

En entrevista, el presidente de la Confederación de Cámaras Industriales, León Halkin, señaló que la CONCAMIN quedó extrañada de esta medida porque había un gran interés de autoridades y del sector privado de que esto ya no se legalizara, porque va a implicar contrabando de partes, de refacciones, de mercado ilegal, de transporte de productos robados, y que nos orilla a ser parte, por enésima vez, de lo que es aparentemente un beneficio social. Sin embargo, esto implica un retroceso en el proceso de mejorar la calidad de productos y de servicios para los mexicanos.²⁴⁰

²³⁴ Diario Oficial de la Federación, 22 de agosto de 2005.

²³⁵ *Ibid.*

²³⁶ *Ibid.*

²³⁷ *Ibid.*

²³⁸ El Universal, 20 de agosto de 2005.

²³⁹ Periódico Reforma, 22 de agosto de 2005.

²⁴⁰ *Ibid.*

Durante una visita oficial al Municipio de Cadereyta, Nuevo León, el Primer Mandatario declaró, "no se trata de documentar la ilegalidad (...), es una buena medida, por que se permite a quienes tenían estos automóviles aquí, el documentarlos, pagando derechos, pagando un impuesto. Es una solución que cumple en ambos sentidos, promueve el empleo, el crecimiento de la industria automotriz y, por el otro lado, la adquisición de automóviles y de camionetas por una gran cantidad de gente que con esto tiene un instrumento de trabajo y de transporte".²⁴¹

²⁴¹ Periódico Reforma, 24 de agosto de 2005.

CONCLUSIONES

La hipótesis de esta tesis señala que "a partir del surgimiento del fenómeno de los gobiernos divididos, la conformación de la agenda de gobierno en México es el resultado de la interacción en la arena política, de distintos actores con recursos de poder variados".

Para dar respuesta a este planteamiento se realizó una comparación del caso mexicano con los modelos de formación de la agenda de gobierno propuestos por Cobb, Ross y Ross.²⁴² De igual forma, con fines de ilustrar esta interacción en el marco teórico propuesto, me he remitido al caso de los autos de procedencia extranjera internados a México de manera ilegal.

En el marco teórico utilizado para fundamentar esta tesis se tomó como base el análisis comparativo de formación de la agenda propuesto por los autores mencionados. En él se identifican las fases de este proceso y a partir de ellas se generan tres modelos —de iniciativa exterior, de movilización y de acceso al interior—. Las características de estos modelos se presentan en combinaciones diversas y con intensidad variable.

Podemos señalar que el caso de los autos "chocolate" es un típico ejemplo de formación de la agenda en un contexto de iniciativa exterior, en el que: 1) grupos externos al gobierno —organizaciones de dueños de autos internados a México de manera ilegal con vínculos al interior de los órganos de decisión— articulan una demanda —en este caso la regularización de dichos vehículos— a fin de que ésta adquiera mayor relevancia al interior de la agenda; 2) expanden el asunto a un mayor número de grupos —patrocinio de otras organizaciones de dueños, mayor presencia pública, etc.—; y 3) se crea suficiente presión en los políticos para que éstos tomen consideración seria del asunto —desde amenazas creíbles desde el punto de vista electoral, hasta movilizaciones y plantones—.

Los procesos de formación de la agenda en México también cuentan con amplios rasgos del modelo de movilización —y en menor medida del de acceso al interior—. En los últimos años, el Poder Ejecutivo se ha caracterizado por ser el iniciador de una serie de asuntos —reforma eléctrica, reforma fiscal, etc.— a fin de atraer el apoyo del público —transferencia del asunto de la agenda sistémica a la agenda formal—.

Los procesos de formación de la agenda de gobierno en México obedecen a una serie de interacciones entre los distintos actores políticos y sociales —el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, así como los medios de comunicación y los grupos de interés—, en donde cada uno de ellos utiliza los distintos recursos de poder a su alcance para tratar de incluir —o bloquear— un tema en la agenda.

²⁴² Cobb, Ross y Ross, *Op. Cit.*

Como ya se mencionó, el asunto de los automóviles de procedencia extranjera internados de manera ilegal a México ha sido un problema con el que distintas administraciones han lidiado. Si bien el Ejecutivo ha ido instrumentado una serie de programas para dar solución –que en el mejor de los casos ha resultado parcial y temporal- a este conflicto –durante el período 1978-1994 se instrumentaron 10 programas de regularización de los autos “chocolate”-, no fue sino hasta 1997, con la aparición del primer gobierno dividido, cuando el tema alcanzó un nivel de gran relevancia en la agenda de gobierno.

Desde ese año, el debate en torno a este fenómeno se ha intensificado y ampliado a otros sectores. Las últimas tres Legislaturas -LVII, LVIII y LIX- han sido particularmente prolíficas en cuanto a la presentación de iniciativas y programas de regularización.

Partido	Legislatura	Iniciativa
PAN	LVII	Iniciativa de decreto mediante el cual se permitiría la regularización de vehículos usados de procedencia extranjera que circulan en territorio nacional.
PRD	LVII	Iniciativa de decreto mediante el cual se buscaba regularizar a los vehículos usados de procedencia extranjera que circulan en nuestro país.
Diversas Fracciones	LVII	Iniciativa de Ley para el Otorgamiento de Permisos de Importación para la Internación Definitiva de Vehículos Automotores de Procedencia Extranjera, que se hayan internado temporalmente al país.
PAN	LVII	Iniciativa de Ley para la Renovación y Protección del Parque Vehicular Mexicano.
PRI	LIX	Iniciativa de Ley para la Inscripción y Regularización de Vehículos Automotores de Carga de Procedencia Extranjera.
PRI	LIX	Ley para la inscripción de vehículos automotores del servicio público de transporte y carga de procedencia extranjera.
PAN	LIX (Senado)	Proyecto de Decreto para regularizar tractocamiones de procedencia extranjera que se encuentran internados de forma irregular en los Estados Unidos Mexicanos.

En la última década, el Congreso mexicano ha adquirido un papel principal en cuestiones que anteriormente eran tratadas en forma exclusiva por el Ejecutivo. Este hecho propició que otros órganos del Estado –gobiernos estatales, el Poder Judicial y la propia Presidencia- desempeñaran un rol más activo en lo que al asunto se refiere.

Después de la primera iniciativa presentada en 1997, este juego de poder se ha intensificado:

- El Ejecutivo: Mediante la presentación de iniciativas y la expedición de decretos y reglamentos de regularización, así como la instrumentación de diversos programas para confiscar vehículos ilegales.
- El Congreso: mediante el impulso de iniciativas, los vínculos con grupos de presión y el sistema de comisiones.
- Poder Judicial: a través de la facultad para resolver controversias constitucionales y juicios de amparo.
- Grupos de Interés: el uso constante de recursos como movilizaciones, bloqueos -organizaciones de dueños de vehículos ilegales-, cabildeo, posicionamientos públicos -empresarios-, presión a candidatos y partidos políticos.
- Los Medios de Comunicación: los medios como canal para exponer el asunto ante la ciudadanía, así como para dar a conocer los posicionamientos de los actores involucrados.

Durante este período surgieron en el escenario nacional una serie de organizaciones sociales que han tenido incidencia directa en el tratamiento del problema de los autos "chocolate" al interior de la agenda. La gran mayoría están íntimamente vinculadas con los partidos políticos –a través de legisladores o como clientelas electorales de dichos partidos- y hacen uso de sus recursos de poder para impulsar sus demandas. De igual forma, las organizaciones empresariales han intentado que el tema sea abordado desde la óptica del estado de derecho, presionando al Gobierno y al Poder Legislativo para evitar la regularización de estos vehículos.

El caso estudiado refleja como los actores afectados impulsan su propia perspectiva del asunto, es decir, su definición del problema –el Ejecutivo como una cuestión de respeto a la legalidad, los empresarios y diversos analistas como corrupción y crimen organizado, algunos diputados y las organizaciones de dueños como un tema de justicia social y productividad en el campo-, a fin de moldear las percepciones públicas en torno al tema.

En síntesis, la formación de la agenda de gobierno en México, al igual que en otros regímenes democráticos, no es un proceso abierto que permite la participación igualitaria y equitativa de todos los miembros de la sociedad. Son los actores con mayores recursos, los que tendrán más oportunidades de impulsar sus demandas al interior de la misma.

Demos paso ahora a la cuestión de los recursos –formales e informales- de los que se valen los actores que intervienen en la formación de la agenda en México. Como se analizó a lo largo de este documento, los Poderes Ejecutivo y Legislativo, y en casos excepcionales el Judicial, así como los medios de comunicación y los grupos de interés, cuentan con instrumentos específicos para impulsar un asunto en la agenda.

1) El Ejecutivo

El Poder Ejecutivo en México cuenta con tres tipos de herramientas para influir en la agenda de gobierno: 1) Recursos Institucionales; 2) Recursos Organizacionales; y 3) Recursos Mediáticos.

Por recursos institucionales entendemos todas las facultades constitucionales con las que cuenta el Presidente mexicano para introducir, o bloquear, un asunto a la agenda de gobierno. En sus Artículos 26, 71 y 74, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta al Ejecutivo a:

- 1) Formular el Plan Nacional de Desarrollo: a través de este mecanismo, el Ejecutivo, al inicio de su administración, expone el conjunto de políticas que pondrá en marcha durante su gestión. Estas políticas son un reflejo de los temas considerados prioritarios por el nuevo gobierno.
- 2) Presentar iniciativas de ley y expedir reglamentos y decretos: el Presidente tiene la facultad de introducir iniciativas de ley. A través de este instrumento, el Ejecutivo puede incorporar una serie de temas a la discusión y el debate en torno a la agenda de gobierno.
- 3) Presentar cada año un proyecto de presupuesto: el Poder Ejecutivo está obligado a formular el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. A través de este, se incorporan una serie de temas considerados por la administración como prioritarios. Este documento refleja, en cierta forma, los asuntos considerados por el Presidente y su gabinete, como los de mayor interés;

El Artículo 89 Constitucional autoriza al Presidente a: 1) Contratar y remover libremente a los secretarios de Estado; y 2) Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales. El Poder Ejecutivo controla una serie de carteras que cuentan con gran influencia en la formación de la agenda de gobierno. A través de éstas, la Presidencia de la República maneja la política social, económica, internacional, etc.

Asimismo, el Ejecutivo está facultado por el Artículo 72 Constitucional a hacer observaciones a iniciativas de ley aprobadas por ambas Cámaras, además del presupuesto.

A través de estos mecanismos legales el Presidente de la República está en posibilidad de incorporar o bloquear una serie de asuntos a la agenda de gobierno. De igual forma, genera las condiciones para que los temas que él considera relevantes sean atendidos seriamente por otros actores –Congreso, gobiernos estatales, legislaturas locales, etc.-.

Por otro lado, los recursos organizacionales son las ventajas comparativas con las que cuenta el Poder Ejecutivo con respecto a otros actores en materia de información y de conocimiento acumulado en torno a un tema. Por lo regular, la burocracia cuenta con una mayor experiencia para administrar programas, así como para trabajar con comisiones legislativas, otros niveles de gobierno y grupos de presión. Por otro lado, la acumulación de experiencia que conlleva el

tratamiento cotidiano de los asuntos, brinda una mejor información sobre los temas de interés, recurso fundamental cuando se intenta modificar la agenda.

Son diversos los estudios que muestran los niveles de conocimiento y atención pública con los que cuenta un Presidente en comparación con otros actores. En este sentido, el Jefe del Ejecutivo es el primer referente del sistema político mexicano. Esta atención mediática es una herramienta para influir en la formación de la agenda de gobierno. A través de estrategias mediáticas, el Ejecutivo y su gabinete están en posibilidad de brindar una mayor jerarquía a temas que consideren prioritarios para la administración en turno. Este hecho puede despertar la atención de actores políticos y sociales variados, en suma, abre el debate político para incorporar un asunto en la agenda.

2) El Congreso

Al igual que el Poder Ejecutivo, el Congreso mexicano cuenta con una serie de facultades legales mediante las cuales influye en el proceso de formación de la agenda de gobierno. En este documento se han identificado tres grandes instrumentos: 1) El Sistema de Comisiones; 2) La Dictaminación y Aprobación de Iniciativas de Ley; y 3) Los Puntos de Acuerdo.

En México, el sistema de comisiones se constituye por cuatro tipos de comités - Ordinarios, Especiales, Jurisdiccionales y de Conferencia-. Como ya se ha mencionado, las comisiones legislativas son órganos constituidos por el Pleno a fin de mejorar el funcionamiento de las cámaras, propiciar la especialización y facilitar la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones en torno a las iniciativas de ley que se discuten.

La creación de comités *ad hoc* ha sido una práctica común desde 1997. Éstos se originan a partir de: 1) El surgimiento de temas que cobran relevancia en un cierto período; y 2) la decisión por parte de los grupos parlamentarios de prestar atención seria al asunto en cuestión a fin de propiciar la acción gubernamental - introducción a la agenda-.

No obstante, es en la modificación y la aprobación -o no- de dictámenes en donde las comisiones encuentran una herramienta efectiva para incidir en el proceso de formación de la agenda. Usando como referencia la teoría de George Tsebelis,²⁴³ podemos concluir que el sistema de comités mexicano representa un actor con capacidad de veto en la inclusión de temas en la agenda, ya que la instrumentación de una nueva política pública dependerá de su consentimiento explícito.

El Artículo 71 de la Constitución mexicana faculta al Poder Legislativo a presentar, dictaminar y aprobar iniciativas de ley, principalmente el Presupuesto de Egresos de la Federación. A través de estas prerrogativas, los legisladores están en posibilidad de incluir una serie de temas en la agenda. Este fenómeno se ha

²⁴³ Tsebelis, *Op. Cit.*

presentado con mayor frecuencia a partir de la aparición del fenómeno de los gobiernos divididos.

Desde la instauración del primer Congreso con mayoría opositora de la era post-revolucionaria, el punto de acuerdo se ha venido utilizando, cada vez más, como un instrumento de influencia en la formación de la agenda de gobierno.

Por lo general, esta herramienta se caracteriza por tratar temas específicos y de un alto contenido técnico.²⁴⁴ A través de éstos, los legisladores buscan generar la acción gubernamental sobre ciertos temas que no ocupan un lugar sobresaliente en la agenda. Si bien los puntos de acuerdo no representan un instrumento jurídico de carácter obligatorio, existen algunos ejemplos de cómo el Congreso ha hecho uso de esta herramienta para tratar de incluir una serie de temas en la agenda de gobierno.

3) Poder Judicial

A partir de las reformas de 1994 al Poder Judicial, éste ha adquirido un nuevo rol en los procesos de políticas. Estas modificaciones legales otorgaron a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la exclusiva jurisdicción constitucional. Este hecho propició que la SCJN adquiriera nuevas facultades para desempeñar un papel más activo en los procesos de implementación de políticas –como ya se ha señalado, la controversia en torno al Presupuesto de Egresos de la Federación 2005 es el ejemplo más emblemático de estas funciones-, no así en los de formación de la agenda de gobierno.

Más que un formador de la agenda, el Poder Judicial ha adquirido mayores facultades para incidir en los procesos de instrumentación de políticas, así como para bloquear –vetar- la entrada de ciertos temas considerados inconstitucionales a la agenda de gobierno. De ahí que su poder para modificar e introducir temas a ésta, es prácticamente nulo.

4) Grupos de Interés

Los grupos de interés son las agrupaciones que buscan influir en el gobierno respecto a la asignación de los recursos públicos, sin pretender asumir responsabilidad alguna sobre su gestión.²⁴⁵

Estas organizaciones se valen de diversos recursos para tratar de incluir sus demandas en la agenda de gobierno. En esta tesis se han analizado cinco: 1) Recursos electorales; 2) Recursos económicos; 3) Cohesión; 4) Visibilidad; y 5) Información.

Como ya se ha mencionado, no todos los grupos abanderan las mismas causas ni hacen uso de las mismas herramientas para atraer la atención de los órganos del

²⁴⁴ Gutiérrez, *Op. Cit.*

²⁴⁵ Dworak, *Op. Cit.*

Estado. En este documento, se ha hecho una distinción entre dichas agrupaciones y los recursos con los que cuentan para influir en la formación de la agenda:

4.1) Organizaciones Sociales y Sindicatos

La capacidad que tengan estas agrupaciones para incidir en los procesos de formación de la agenda de gobierno en México, dependerán de su capacidad de movilización electoral, su visibilidad y la influencia que puedan tener -aunque en menor medida- para incidir en algunas variables macroeconómicas.

Existen fuertes vínculos políticos y económicos entre las organizaciones y los partidos. Es común que líderes sociales y sindicales accedan a puestos de elección popular a través de los institutos políticos. La filiación de las organizaciones genera incentivos electorales para que los partidos tomen en cuenta sus demandas. Estas relaciones hacen más viable la entrada de los temas abanderados por dichos grupos a la agenda.

Las organizaciones sindicales y sociales también se valen del recurso de la visibilidad. En los últimos años, se han multiplicado el número de movilizaciones y bloqueos, particularmente en la Ciudad de México, por parte de estos grupos. Estas manifestaciones se realizan como método de presión para que las autoridades tomen en cuenta las demandas planteadas por dichas organizaciones.

4.2) Cúpulas Empresariales

Desde la década de los ochenta, el empresariado mexicano se ha constituido como un importante grupo de interés con demandas y mensajes bien definidos. A través de la acción política, este grupo ha ido alcanzando posiciones de poder - gubernaturas, carteras en el gabinete, diputaciones y senadurías-, desde las cuales ha impulsado el acceso de ciertos temas -apertura económica, desregulación, privatizaciones, etc.- a la agenda de gobierno.

De igual forma, el empresariado mexicano cuenta con otros recursos para incidir en la formación de la agenda: 1) Recursos económicos; y 2) Recursos políticos.

Los empresarios son un factor clave en el mantenimiento de una economía estable. Variables como la generación de empleos y la inversión pueden ser ampliamente afectadas por la intervención del sector privado. La influencia de este grupo en el desempeño económico le otorga una relevante posición para incluir sus demandas en la agenda.

Este grupo ha sido uno de los principales patrocinadores de candidaturas y campañas políticas. Por lo general, éstos realizan importantes aportaciones a los partidos políticos a fin de que sus demandas sean integradas en las distintas plataformas electorales.

4.3) Cabilderos

Difícilmente se puede considerar al cabildeo como una actividad con la capacidad suficiente para incidir directamente en los procesos de formación de la agenda en México. Sin embargo, la mayor influencia adquirida por el Congreso en los procesos de formación de políticas, así como la creciente participación de los grupos sociales en éstos, podría propiciar que el cabildeo se convierta en uno de los principales actores en los próximos años.

Para ello, es necesario que se cumplan dos condiciones básicas: 1) La introducción de mecanismos legales que permitan la reelección legislativa consecutiva; y 2) La instrumentación de una legislación que regule esta actividad en México.

4.4) Organizaciones No Gubernamentales (ONG's)

La crisis de representatividad de los partidos políticos y el incremento de las demandas sociales han abierto una "ventana de oportunidad" para que las Organizaciones no Gubernamentales adquieran un papel más relevante en los procesos de formación de la agenda de gobierno, en particular en asuntos relacionados con la ecología, los derechos humanos, la pobreza, etc.

Las ONG's intentan influir en la formación de la agenda a través de: 1) La gestión; y 2) La Información. Las organizaciones articulan y construyen consensos entre los grupos afectados y el gobierno. De igual forma, éstas dedican buena parte de sus recursos al diseño de estrategias a los procesos de apoyo socioeconómico, político y cultural. Asimismo, las ONG's suelen participar en la definición, la clasificación y la conceptualización de los problemas que los atañen, además de que gestionan ante las autoridades para que las demandas que abanderan sean tomadas en cuenta por los órganos de gobierno.

5) Medios de Comunicación

Durante décadas los medios de comunicación en México estuvieron limitados por el régimen autoritario. A partir de la progresiva apertura del régimen dio paso a la existencia de medios más independientes.

Hoy en día, los medios son intermediarios y canal propicio para exponer el asunto ante la ciudadanía, así como para dar a conocer los posicionamientos de los actores involucrados. De igual forma, éstos generan una opinión -columnistas y editorialistas con posiciones propias al respecto-. Los medios se han constituido como un instrumento que brinda el factor de visibilidad y conocimiento al asunto en cuestión -ciclo del problema-.

Con respecto al planteamiento de que el Ejecutivo cuenta con instrumentos más eficientes que otros actores para incidir en el proceso de formación de la agenda, me gustaría hacer una breve descripción de los dos tipos de herramientas con las

que cuenta –éstos ya han sido ampliamente explicados en los dos capítulos anteriores-:

- Recursos institucionales: facultades constitucionales para introducir y vetar legislación; y
- Recursos mediáticos: el Presidente como el actor más visible del sistema político mexicano. Mayor atención de los medios y la opinión pública;

Si bien estos recursos hacen al Presidente el actor más influyente en el proceso de formación de la agenda de gobierno, estas facultades no son suficientes para que el Ejecutivo imponga su propia agenda –muchos de los temas que el gobierno federal ha impulsado tienen que ser discutidos por el Congreso y otros órganos de gobierno antes de que se conviertan en acciones concretas-.

Por otro lado, el Congreso, a través de sus facultades legislativas –iniciativas, aprobación del presupuesto y el Plan Nacional de Desarrollo-, el sistema de comisiones y los puntos de acuerdo, ha logrado incluir, o vetar, en la agenda una serie de temas que permanecían relegados o eran exclusivos de la acción gubernamental. Como nunca antes el Poder Legislativo ha obtenido un gran poder en la conformación de la agenda de gobierno en nuestro país.

Este contexto político-institucional ha creado incentivos para que los legisladores introduzcan una serie de temas en la agenda. Por lo general, son los diputados y senadores con intención de acceder a otros cargos de elección popular los que buscan impulsar estos asuntos de interés para su electorado. De igual forma, en muchos casos los partidos políticos incluyen temas en la agenda legislativa como concesiones y respuesta a las demandas de sus bases.

Al igual que otros problemas que conforman la agenda de gobierno, el asunto de los autos “chocolate” está determinado por un “ciclo de atención”. Con base en el estudio de caso realizado, podemos distinguir que dicho ciclo obedece a cuestiones electorales.

Año	Estado	Descripción	Resultado
1998	Chihuahua	Ley para el Otorgamiento de Permisos de Importación para la Internación Definitiva de Vehículos Automotores de Procedencia Extranjera, que se hayan internado temporalmente al país e Iniciativa de decreto mediante el cual se buscaba regularizar a los vehículos usados de procedencia extranjera que circulan en nuestro país.	x
1999	x	Iniciativa de Ley para la Renovación y Protección del Parque Vehicular Mexicano.	✓
2000	Federal	Decreto mediante el cual se permite la regularización de los automóviles tipo pick up de procedencia norteamericana y anteriores a 1992 y el Proyecto de Ley para la Renovación y Protección del Parque Vehicular Mexicano.	✓
2001	Jafisco	x	x
2002	x	x	x

²⁴⁶ Aprobada o no.

2003	Federal	Ley para la Inscripción y Regularización de Vehículos Automotores de Carga de Procedencia Extranjera, Iniciativa de decreto que expide la Ley para la inscripción de vehículos automotores del servicio público de transporte y carga de procedencia extranjera Proyecto de Decreto para regularizar tractocamiones de procedencia extranjera que se encuentran internos de forma irregular en los Estados Unidos Mexicanos y Proyecto de Decreto para regularizar tractocamiones de procedencia extranjera que se encuentran internos de forma irregular en los Estados Unidos Mexicanos.	✓
2004	Chihuahua	x	x
2005	Federal	Decreto por el que se establecen las condiciones para la importación definitiva de vehículos automotores usados.	✓

Los momentos de mayor tensión e interés en torno al asunto de los autos "chocolate" se originan, principalmente, en periodos que van del año previo a la celebración del proceso electoral -federal o estatal-, hasta unas semanas antes de que éste se lleve a cabo.

Ahora bien, como ya se explicó, los estudios de caso son uno de los métodos más importantes en el análisis de la Ciencia Política. Según la tipología que presenta Barbara Nelson,²⁴⁷ podemos afirmar que el caso de los autos "chocolate" se define por su naturaleza ampliamente controversial. En este sentido, el tema tratado debe ser considerado como un asunto de "posición", en el que se confrontan dos o más conjuntos optativos de preferencias –por una parte, la visión de las organizaciones sociales y diversos miembros del Congreso, basada en una óptica de carácter social y económico. Por la otra, la visión del sector empresarial mexicano y en algunos momentos del gobierno federal, en donde se privilegia la idea de que el fenómeno obedece a cuestiones de legalidad y competitividad-.

Asimismo, el análisis del fenómeno de los autos "chocolate" puede ser abordado desde la óptica técnico/científico o social, y a partir de la designación del problema como nacional o internacional (Nelson, 1978). El caso utilizado refleja el alto contenido social –más que técnico- del asunto, de ahí la conflictividad que lo ha caracterizado. Igualmente, el análisis distingue el carácter público del tema –el gobierno lo aprehende como parte de su ámbito de acción-.

²⁴⁷ Nelson, en Aguilar Villanueva, *Op. Cit.* (1993), pp. 105-140.

REFLEXIONES FINALES

La transición a la democracia en México ha propiciado el surgimiento de nuevos esquemas de participación. La relación entre los órganos del Estado y la sociedad ha experimentado una profunda transformación. El proceso de formación de la agenda de gobierno en nuestro país ha quedado inmerso en dichos cambios. La inclusión de demandas en la misma ha dejado de ser monolítica y vertical, para hacerse cada vez más dinámica e incluyente.

En el marco de un gobierno dividido, el presidente está obligado a interactuar y negociar con otros actores, de otra forma sus políticas no alcanzarán a generar los acuerdos necesarios para materializarse. Si bien es cierto que el Ejecutivo cuenta con mayores instrumentos para incidir en la formación de la agenda de gobierno, también lo es que éste necesitará del acuerdo del Legislativo y en muchos casos del de la opinión pública, para impulsar los temas que son prioridad para su gobierno.

Es posible señalar que la opinión pública puede constreñir no sólo la formulación de una política pública, sino también los temas que el gobierno considera para incluirlos en su agenda. El estilo personal de gobernar es una variable que influirá en el respaldo o rechazo que una política pueda adquirir por parte de la ciudadanía.

La popularidad presidencial puede ser uno de los factores de incidencia más relevantes en la introducción y jerarquización de los temas en la agenda. A medida que el Ejecutivo cuente con mayores índices de aprobación, más probable será que logre imponer sus prioridades de gobierno al resto de los actores con influencia en el proceso de formación de la agenda.

El Poder Legislativo en México ha adquirido una mayor influencia en los procesos de políticas y en particular en los de formación de la agenda de gobierno. Desde mi punto de vista, este fenómeno obedece a:

1. Diseño Institucional: la Constitución de 1917 otorga amplias facultades al Poder Legislativo. La lógica presidencialista generó un sometimiento de éste y otros órganos de gobierno al Ejecutivo; sin embargo, el avance opositor –a nivel federal y estatal– propició que el Congreso adquiriese mayor autonomía para ejercer las prerrogativas que nuestra Carta Magna le brinda; y
2. Incentivos del Sistema: la posibilidad de continuar una carrera política es sin duda uno de los principales incentivos con los que cuentan nuestros legisladores para introducir temas en la agenda. A pesar de la disciplina que se pueda imponer desde las cúpulas partidistas, muchas veces los diputados y senadores buscan despertar la acción gubernamental sobre ciertos asuntos que resultan sensibles para algunos sectores sociales con la finalidad de allegarse apoyos y ganar prestigio entre su electorado.

Como ya se explicó en las conclusiones, todos los problemas públicos tienen un "ciclo de atención". En el caso de los automóviles internados a México de manera ilegal podemos afirmar que éste obedece a cuestiones electorales. Asimismo, a pesar de que el tiempo analizado es relativamente corto -poco más de 8 años-,²⁴⁸ podemos distinguir dos fenómenos al interior del "ciclo de atención" del problema de los autos "chocolate":

1. Cuando se aproxima una elección federal, en especial si en ésta se elegirá al Ejecutivo, son las organizaciones sociales las que, a través de sus recursos de poder -movilizaciones, plantones, bloqueos, marchas, etc.-, buscan generar la acción del gobierno para satisfacer sus demandas; y
2. Cuando el proceso es de carácter local, los partidos políticos y en especial los legisladores con posibilidades de contender por un cargo de elección popular en su estado, son los que mayores incentivos tienen para impulsar una legislación que beneficie a los dueños de los vehículos ilegales.²⁴⁹

Asimismo, parece ser que la racionalidad de aquellos políticos que han impulsado algún tipo de regularización para los autos "chocolate" está determinada por dos posibles variables:

1. Para los candidatos, los partidos políticos y en algunos momentos para el Ejecutivo, las organizaciones de dueños de automóviles extranjeros internados de manera ilegal a México cuentan con importantes recursos electorales, incluso lo suficientemente fuertes como para influir de manera relevante en los resultados de la elección; y
2. Los beneficios de regularizar estos vehículos son mayores a los costos de entrar en conflicto con el sector empresarial. En este sentido, puede entenderse que, a juicio de los partidos y sus abanderados, los empresarios podrían no ser un factor de movilización electoral tan relevante.

El caso de la última regularización impulsada desde el Ejecutivo -julio de 2005- es emblemático. Después del programa instrumentado en el 2001, las constantes iniciativas presentadas en el Congreso y la alta probabilidad de que éste aprobase una nueva regularización antes del proceso electoral del 2006, el Ejecutivo Federal decidió implementar una nueva legalización de estos vehículos. En mi opinión la lógica de la administración Fox obedeció a tres cuestiones:

1. Ante la creciente movilización de las organizaciones de dueños de autos "chocolate", el gobierno federal prefirió no generar inestabilidad ante la posibilidad de hacer valer el estado de derecho y de enfrentar a los manifestantes;

²⁴⁸ Por supuesto que es deseable contar con datos y series de tiempo más extensas para llegar a análisis más concluyentes. Sin embargo, me parece que, a pesar de que el período estudiado es relativamente corto, éste alcanza a mostrar ciertas tendencias en cuanto a la acción (racional o no) de los actores implicados en el asunto de los autos "chocolate".

²⁴⁹ Estos legisladores buscan el apoyo electoral de dichas organizaciones mediante los programas de regularización.

2. Con la instrumentación de un nuevo decreto, el Ejecutivo tendió algunos puentes hacia dichas organizaciones –tradicionalmente afines al PRI y al PRD- con fines electorales y a pesar de los señalamientos del sector privado.
3. Ante la inminente aprobación de un nuevo decreto de regularización por parte del Congreso, el Ejecutivo se encontró en la disyuntiva de: 1) adelantarse al Legislativo e impulsar un programa de legalización en forma unilateral –como sucedió-, 2) instrumentar la pieza de legislación aprobada por la Cámara de Diputados, y 3) vetar dicha legislación.

Desde mi punto de vista, y partiendo de la idea de que para el Ejecutivo hubiese sido más costoso en términos electorales confrontarse a las agrupaciones de dueños de autos “chocolate” que a los propios empresarios, la administración del Presidente Fox optó por el camino políticamente más rentable y en detrimento de la legalidad.

Si bien el decreto generó fuertes críticas por parte del sector privado –por considerarlo electorero y trasgresor de la legalidad- y miembros del Congreso – que lo tacharon de oportunista-, éste abrió una “ventana de oportunidad” para que: 1) Las agrupaciones no generasen movilizaciones, bloqueos y presiones que propicien inestabilidad durante el año electoral; y 2) Conseguir algunos apoyos político-electorales –a pesar de las afinidades políticas de las mismas-.

El problema de los autos “chocolate” está plagado de complejidades. Resulta sumamente complicado hablar de una solución integral a un conflicto que encuentra su origen en la corrupción y la desigualdad económica. En mi opinión, las regularizaciones –impulsadas desde el Ejecutivo y el Congreso- que se han presentado a lo largo de los últimos veinte años, obedecen más cuestiones de coyuntura. El asunto de los autos “chocolate” es el típico ejemplo de un problema al que difícilmente se le puede dar solución y se opta por administrarlo. No se puede hablar de respuestas comprensivas por la complejidad y conflictividad existente en torno al tema.

El entorno político que lo contextualiza también presenta un escenario por demás complicado. La rentabilidad política del conflicto es enorme. Como hemos mencionado en este documento, los vínculos existentes entre líderes y partidos políticos son notables –los cuales, muchas veces se traducen en candidaturas al Congreso federal y las Legislaturas locales-. Asimismo, los beneficios económicos y políticos que conlleva encabezar una de estas organizaciones son igualmente significativos.

Resulta común que cada vez que se presenta una regularización, algunos líderes de dichas agrupaciones “alcen la voz” y hagan notar su desacuerdo –a pesar de que buena parte de sus demandas hayan sido resueltas-. Desde mi punto de vista, la respuesta es simple, dichos líderes buscan preservar sus nichos de poder a través de la conservación de sus demandas y las organizaciones que las abanderan.

Vale la pena mencionar que la futura apertura del mercado mexicano a la comercialización de vehículos usados estadounidenses y canadienses en el marco del Tratado de Libre Comercio será una solución en el largo plazo –para el 2019, México deberá eliminar cualquier prohibición o restricción a la importación de vehículos usados provenientes de estos países-. Sin embargo, mientras estas disposiciones no entren en vigor, la internación ilegal de vehículos se seguirá llevando a cabo. De igual forma, se tendrá que pensar en dar solución al conflicto de los automóviles que permanecerán de manera irregular en nuestro país.

Finalmente, me gustaría retomar el asunto de los autos “chocolate” desde la perspectiva de la legalidad. El principal síntoma de debilidad de un Estado es reconocible a través de la incapacidad o la omisión de los órganos que lo conforman para hacer valer el estado de derecho. El Estado liberal encuentra su razón de ser en la ley y contraviene este fundamento que lo hace legítimo²⁵⁰ al llevar a cabo un acto de gobierno contrario al marco legal.

Aquí, el Estado se encuentra en una contradicción ética fundamental que lo erosiona y lo debilita ante la sociedad y los grupos que la conforman. El mensaje entonces, se hace evidente para los grupos sociales que tratan de impulsar sus respectivas demandas al interior los órganos de decisión. No importa si éstas son o no legítimas, tampoco si se oponen a la ley, lo que cuenta es el poder –político, electoral, económico, de movilización, etc.- que dichos grupos ostentan para hacerlas valer ante la clase política.

Las constantes regularizaciones de vehículos ilegales han sido una muestra fehaciente de como los distintos grupos de presión han logrado transgredir el orden jurídico vigente, desbordando y debilitando las instituciones que rigen nuestra conducta como individuos en sociedad. Estas legalizaciones representan un acto que atenta a la naturaleza y legitimidad del Estado en su conjunto.

Desde mi perspectiva, es posible mencionar una serie de incentivos negativos que han generado que el problema de los autos “chocolate” haya adquirido su dimensión actual.

En primer lugar, este fenómeno encuentra su origen en la corrupción. Las aduanas son el acceso principal de los vehículos ilegales, internados por bandas criminales dedicadas al robo de automóviles en Estados Unidos. Una vez en México, éstos son vendidos con documentación falsa ante la inoperatividad de las autoridades.

En segundo lugar, la existencia de una legislación ineficiente. Una gran cantidad de vehículos ilegales que entran a México, lo hacen por las vías contempladas por la Ley Aduanera a través del mecanismo de la “importación temporal” –la cual establece un pago de \$400 por concepto de internación, y otro por la misma cantidad como máximo, a manera de garantía, la cual sería reembolsada al momento de la salida-. Desafortunadamente, los costos de internar ilegalmente

²⁵⁰ León y Ramírez, *Op. Cit.*, p.16.

estos automóviles son mucho menores que las posibles sanciones que implicaría este acto trasgresor del marco jurídico.

En tercer lugar, la desigualdad económica. Es común que los mexicanos que emigran a Estados Unidos en búsqueda de un trabajo, sean quienes internan la mayoría de estos vehículos a territorio nacional. Estos automóviles son adquiridos, a precios muy bajos —en especial si se le comparan con los costos del mercado mexicano— y con mayores facilidades, e internados a través de los métodos anteriormente señalados, a fin de ser utilizados como medio de producción en las cadenas productivas de las comunidades de origen de los migrantes.

Por último, los incentivos que los órganos del Estado, particularmente el Ejecutivo y el Legislativo, puedan tener para abordar el tema desde la óptica de la legalidad. Desde mi punto de vista, éstos son menores a los beneficios que acarrearían otro tipo de acciones. Como lo he mencionado a lo largo de este documento, me parece que la lógica que impera entre nuestros gobernantes, específicamente con respecto al tema que compete a esta tesis, es la electoral.

Los vínculos e influencia que las organizaciones de dueños mantienen con los partidos políticos e incluso con algunos sectores del gobierno, su capacidad de movilización político-electoral y su poder para generar inestabilidad política, son las variables que han determinado que los órganos de decisión del Estado hayan tratado en diversas ocasiones de instrumentar políticas de regularización, a pesar de que estas contravienen el marco legal vigente.

En términos de votos, a muchos políticos, partidos y desde luego gobiernos, les resulta más costoso hacer valer la legalidad mediante los recursos de poder que legítimamente les han sido conferidos. La “negociación” de la ley parece ser la solución más rentable, tanto para gobernantes, como para los líderes de las organizaciones.

ANEXOS

Anexo 1

Comisiones Ordinarias de la Cámara de Diputados.

I. AGRICULTURA Y GANADERIA;	XX. JUVENTUD Y DEPORTE;
II. ASUNTOS INDIGENAS;	XXI. MARINA;
III. ATENCION A GRUPOS VULNERABLES;	XXII. MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES;
IV. CIENCIA Y TECNOLOGIA;	XXIII. PARTICIPACION CIUDADANA;
V. COMUNICACIONES;	XXIV. PESCA;
VI. CULTURA;	XXV. POBLACION, FRONTERAS Y ASUNTOS MIGRATORIOS;
VII. DEFENSA NACIONAL;	XXVI. PRESUPUESTO Y CUENTA PÚBLICA;
VIII. DESARROLLO METROPOLITANO;	XXVII. PUNTOS CONSTITUCIONALES;
IX. DESARROLLO RURAL;	XXVIII. RADIO, TELEVISION Y CINEMATOGRAFIA;
X. DESARROLLO SOCIAL;	XXIX. RECURSOS HIDRAULICOS;
XI. ECONOMIA;	XXX. REFORMA AGRARIA;
XII. EDUCACION PÚBLICA Y SERVICIOS EDUCATIVOS;	XXXI. RELACIONES EXTERIORES;
XIII. ENERGIA;	XXXII. SALUD;
XIV. EQUIDAD Y GÉNERO;	XXXIII. SEGURIDAD PÚBLICA;
XV. FOMENTO COOPERATIVO Y ECONOMIA SOCIAL;	XXXIV. SEGURIDAD SOCIAL;
XVI. FORTALECIMIENTO AL FEDERALISMO;	XXXV. TRABAJO Y PREVISION SOCIAL;
XVII. GOBERNACION;	XXXVI. TRANSPORTES;
XVIII. HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO;	XXXVII. TURISMO; Y
XIX. JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS;	XXXVIII. VIVIENDA.

Comisiones Ordinarias de la Cámara de Senadores.

I. ADMINISTRACION;	XVI. GOBERNACION;
II. AGRICULTURA, GANADERIA Y DESARROLLO RURAL;	XVII. HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO;
III. ASUNTOS INDIGENAS;	XVIII. JURISDICCIONAL;
IV. BIBLIOTECA Y ASUNTOS EDITORIALES;	XIX. JUSTICIA;
V. COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL;	XX. MARINA;
VI. COMUNICACIONES Y TRANSPORTES;	XXI. MEDALLA BELISARIO DOMINGUEZ;
VII. DEFENSA NACIONAL;	XXII. MEDIO AMBIENTE, RECURSOS NATURALES Y PESCA;
VIII. DERECHOS HUMANOS;	XXIII. PUNTOS CONSTITUCIONALES;
IX. DESARROLLO SOCIAL; X. DISTRITO FEDERAL;	XXIV. REFORMA AGRARIA;
XI. EDUCACION, CULTURA, CIENCIA Y TECNOLOGIA;	XXV. REGLAMENTOS Y PRÁCTICAS PARLAMENTARIAS;
XII. ENERGIA;	XXVI. RELACIONES EXTERIORES;
XIII. EQUIDAD Y GÉNERO;	XXVII. SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL;
XIV. ESTUDIOS LEGISLATIVOS;	XXVIII. TRABAJO Y PREVISION SOCIAL; Y
XV. FEDERALISMO Y DESARROLLO MUNICIPAL;	XXIX. TURISMO.

Fuente: Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 2005.

Anexo 2

Las controversias constitucionales sólo pueden ser iniciadas por un número limitado de actores políticos.²⁵¹

Artículo 104. La ley fijara los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los tribunales del Poder Judicial de la federación sobre interpretación de la constitución, leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por el estado mexicano, así como los requisitos para su interrupción y modificación.

Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

i.- De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

a).- La Federación y un estado o el distrito federal;

b).- La federación y un municipio;

c).- El Poder Ejecutivo y el Congreso de la unión; aquel y cualquiera de las cámaras de este o, en su caso, la comisión permanente, sean como órganos federales o del distrito federal;

d).- Un estado y otro;

e).- Un estado y el Distrito Federal;

f).- El Distrito Federal y un municipio;

g).- Dos municipios de diversos estados;

h).- Dos poderes de un mismo estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

i).- Un estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

j).- Un estado y un municipio de otro estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y

k).- Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

²⁵¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2005, Varias ediciones.

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

ii.- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

a).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;

b).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del senado, en contra de leyes federales o del distrito federal expedidas por el congreso de la unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano;

c).- El Procurador General de la Republica, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del distrito federal, así como de tratados internacionales celebrados por el estado mexicano;

d).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano;

e).- El equivalente al treinta y tres por ciento de las integrantes de la asamblea de representantes del distrito federal, en contra de leyes expedidas por la propia asamblea, y

f).- Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del estado que les otorgo el registro.

La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la constitución es la prevista en este artículo.

Las leyes electorales federales y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

Las resoluciones de la suprema corte de justicia solo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.

iii.- De oficio o a petición fundada del correspondiente tribunal unitario de circuito o del procurador general de la republica, podrá conocer de los recursos de apelación en contra de sentencias de jueces de distrito dictadas en aquellos procesos en que la federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten. La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones i y ii de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

En caso de incumplimiento de las resoluciones a que se refieren las fracciones i y ii de este artículo se aplicaran, en lo conducente, los procedimientos establecidos en los dos primeros párrafos de la fracción xvi del artículo 107 de esta constitución.

La introducción al país de vehículos usados en el marco del Tratado del Libre Comercio de América del Norte

Las condiciones para que los vehículos usados, dentro del contexto de libre comercio se internen al país son las siguientes:

- A partir del 1° de enero de 2009, México no podrá adoptar ni mantener una prohibición o restricción a la importación de vehículos originarios usados, provenientes de territorio de Canadá o de Estados Unidos que tengan por lo menos 10 años de antigüedad;
- A partir del 1° de enero de 2011, México no podrá adoptar ni mantener una prohibición o restricción a la importación de vehículos originarios usados, provenientes de territorio de Canadá o de Estados Unidos que tengan por lo menos 8 años de antigüedad;
- A partir del 1° de enero de 2013, México no podrá adoptar ni mantener una prohibición o restricción a la importación de vehículos originarios usados, provenientes de territorio de Canadá o de Estados Unidos que tengan por lo menos 6 años de antigüedad;
- A partir del 1° de enero de 2015, México no podrá adoptar ni mantener una prohibición o restricción a la importación de vehículos originarios usados, provenientes de territorio de Canadá o de Estados Unidos que tengan por lo menos 4 años de antigüedad;
- A partir del 1° de enero de 2017, México no podrá adoptar ni mantener una prohibición o restricción a la importación de vehículos originarios usados, provenientes de territorio de Canadá o de Estados Unidos que tengan por lo menos 2 años de antigüedad;
- A partir del 1° de enero de 2019, México no podrá adoptar ni mantener una prohibición o restricción a la importación de vehículos originarios usados, provenientes de territorio de Canadá o de Estados Unidos*.

²⁵² CESOP.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Villanueva, Luis F., "Estudio Introductorio", en El estudio de las políticas públicas, México, Porrúa, 1992.

_____, "Estudio Introductorio", en La hechura de las políticas, México, Porrúa, 1992.

_____, "Estudio Introductorio", en Problemas públicos y agenda de gobierno, México, Porrúa, 1996.

Ai Camp, Roderic, Los líderes políticos de México, su educación y reclutamiento, FCE, México, 1980.

Allison, Graham T., "Modelos conceptuales y la crisis de los misiles cubanos", en Luis F. Aguilar Villanueva, La hechura de las políticas, México, Porrúa, 1996

Anderson, J., Public Policy Making, N.Y., Holt, 1984.

Armienta, Gonzalo, La nueva estructura del Poder judicial dentro del principio de división de poderes, Ponencia, 2001.

Arellano, Gault David, Gestión estratégica para el sector público (Del pensamiento estratégico al cambio organizacional), México, Fondo de Cultura Económica, 2004.

_____, Case Studies Methodology in Social Sciences: Elemental Bases, Documento de trabajo número 46, Centro de Investigación y Docencia Económica, México, 1998.

Bachrach y Baratz, Decisions and Nondecisions: an Analytical Framework, The American Political Science Review, Vol. 57, No. 3, Septiembre de 1963.

Banco Mundial, El Estado en un mundo en transformación, en Informe sobre el desarrollo mundial 1997, Washington D.C.

Bardach, Eugene, "Problemas en la definición de problemas en el análisis de políticas", en Luis F. Aguilar Villanueva, Problemas públicos y agenda de gobierno, México, Porrúa, 1996.

Bonnin, Charles-Jean, Principios de Administración Pública, Compilación y estudio introductorio de Omar Guerrero, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.

Bortolini, Stefano, "Metodología de la investigación política", en Manual de Ciencia Política, Alianza Universidad, Madrid 1985.

Cabrero Mendoza, Enrique, Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y

políticamente diferentes, Gestión y Política Pública, vol. IX, núm. 2, segundo semestre de 2000.

Cain, Bruce, John Ferejohn y Morris Fiorina, The Personal Vote; Constituency Service and Electoral Independence, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press. 1987.

Cámara de Diputados, Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, enero de 2005.

Carey, John M. and Matthew S. Shugart, Executive Decree Authority, Cambridge University Press, Cambridge. 1998.

Carpizo, Jorge, Estudios Constitucionales, Editorial Porrúa, México, 1999

Casar, Ma. Amparo, "Perspectivas de gobierno dividido en México", en Ma. Amparo Casar y José Ignacio Marván (coordinadores), Gobernar sin mayoría. México 1867-1997, Edit. Taurus.

_____, Las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo: el caso de México, Política y Gobierno 6, 1999.

CESOP, Los vehículos de procedencia extranjera ilegales en México, Cámara de Diputados, México 2003.

Charles, Elder, "La Formación de la Agenda" en Problemas Públicos y Agenda de Gobierno, Miguel Angel Porrúa, México 1993.

Cobb, Roger y Charles Elder, Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building, The American Political Science Review, Vol. 67, No. 3, Septiembre de 1973.

Cobb, Roger, Jennie-Keith Ross y Howard Ross, Agenda Building as a Comparative Political Process, The American Political Science Review, Vol. 70, No. 1, Marzo de 1976.

Cohen, Michael, James March, y Johan Olsen, A Garbage Can Model of Organizational Choice, Administrative Science Quarterly, Volume 17, Issue 1.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Varias ediciones, México, 2005.

Cook, Tyler, Gordon Goetz, Leff Protess, y Molotch, Media and Agenda Setting: Effects on the Public, Interest Group Leaders, Policy Makers, and Policy, The Public Opinion Quarterly, Vol. 47, No. 1, Primavera de 1983.

Cotta, Mauricio, "Los Gobiernos" en Manual de Ciencia Política, Alianza Universidad, Madrid, 1986

Cox, Gary W. and Mathew McCubbins, Legislative Leviathan: Party Government in the House, Berkeley: University of California Press. 1991.

Deutsch, Karl W., Política y Gobierno, Fondo de Cultura Económica, México, 1976.

Díaz Cayeros, Alberto, "Balance fiscal de los estados en el sistema federal", en Díaz Cayeros y Martínez Uriarte (comps.), De la descentralización al federalismo, estudios comparados sobre el gobierno local de México, Miguel Angel Porrúa, México, 2003.

Diermeir, Daniel and Timothy Feddersen, Cohesion in Legislatures and the Vote of Confidence Procedure, *American Political Science Review* 92, 1998.

Dworak, Fernando, Asuntos legislativos, cabildeo peligroso, en Periódico Reforma, 4 de agosto de 2002.

Downs, Anthony, "El Ciclo de Atención de los Problemas" en Problemas Públicos y Agenda de Gobierno, Porrúa, México 1993.

Downs, Anthony, Up and down with the ecology: The issue attention cycle, en *Public Interest* 32, 1972.

Edwards y Wood, Who Influences Whom? The President, Congress, and the Media, *The American Political Science Review*, Vol. 93, No. 2, Junio de 1999.

Eckstein H., Case Study and Theory in Political Science, en F.G. Greenstein y N.W. Polsby (eds.), *Handbook of Political Science*, Little Brown, 1967

Eliás, Efrén, El Cabildeo como Mecanismo de Participación Social, Universidad Autónoma Metropolitana, México 2004. Estudios Políticos del CIDE, Mexico D.F.

Faya Biseca, Jacinto, Finanzas Públicas, Ed. Porrúa, México, 1998

Finkel, Jodi, Judicial Reform as an "Insurance Policy" in Mexico in the 1990s: A Supreme Court Willing and Able to Enter the Political Fray, Comparative Judicial Research Group Conference, Marzo de 2003.

Foley, Michael W., Agenda for Mobilization, *Latin American Research Review*, Vol. 26, No. 2, 1991.

Garavito, Rosa Albina, "Crisis de fin de régimen y transición", en Rodríguez Araujo, Octavio (comp.), Transición a la democracia, diferentes perspectivas, La Jornada Ediciones, México, 1996.

Garrido, Luis Javier, El Partido de la revolución Institucionalizada, Siglo XXI editores, México, 1982.

Giddens, Anthony, La tercera vía y sus críticos, Edit. Taurus, 2001, México.

Giddens, Anthony, La tercera vía: La renovación de la social democracia, Edit. Taurus, 1999, México.

Gusfield, Joseph, "The Culture of Public Problems" en Cobb y Elder, en Aguilar, Luis F, Problemas públicos y agenda de gobierno, México, M.A. Porrúa, 1996.

Gutiérrez, Fernández Gerónimo y Marco Antonio Frias Galván, , La regularización de los autos "chocolate": Un breve análisis de caso, Mimeo, 2002.

_____, Notas de Clase 2002-2005, México, ITAM.

_____, Lujambio Alonso y Diego Valadez, El Proceso Presupuestario y las Relaciones entre los Órganos de Poder, IIJ, UNAM, 2000.

Haggard, S., y R. R. Kaufman: "Economic Adjustment and the Prospects for Democracy" en S. Haggard, y R. R. Kaufman (eds.), The Politics of Economic Adjustment, Princeton University Press, Princeton, 1992.

Hecló, Hugh "Las Redes de Asuntos y el Poder Ejecutivo" en Problemas Públicos y Agenda de Gobierno, Miguel Angel Porrúa, México 1993.

Hirschman, Albert O., Salida, voz y lealtad, FCE, México, 1977.

IFE, El Poder Judicial en la transición y consolidación democrática en México, México, 2004.

INAP, La Organización de la Administración Pública en México, Editorial Limusa, 1999.

ITAM, Cambio Institucional: Agenda pendiente para las políticas públicas en México, Gaceta de Economía, México, 2003.

Jacobs, Lawrence y Robert Shapiro, Politicians don't pander: Political manipulation and the loss of democratic responsiveness, The University of Chicago Press, Capítulos 1 y 2, Chicago.

Jones, Charles O. 1995, Separate But Equal Branches: Congress and the Presidency, Chatham, New Jersey, Chatham House Publishers.

Kennedy School of Government, Battling for Rule of Law in Mexico City: Crime, Corruption, and Criminal Justice, Harvard University 2003.

_____, Preparing Cases in Public Policy, Harvard University 1996.

_____, What makes a good case, Harvard University 1985.

Kiewiet, D. Roderick y Mathew D. McCubbins, The Logic of Delegation. Congressional Parties and the Appropriations Process, The University of Chicago Press.

Kingdon, John, Agendas, Alternatives and Public Policies, Boston, 1984.

Klijn, E.H., Redes de Políticas Públicas: una visión general, W.J.M. Kickert, J.F. Koppenjan y E.H. Klijn, 1998.

Krehbiel, Keith, Pivotal Politics: A Theory of U.S. Lawmaking, Chicago: The University of Chicago Press. 1998.

Laver, Michael and Kenneth A. Shepsle, Making and Breaking Governments: Cabinets and Legislatures in Parliamentary Democracies, New York: Cambridge University Press. 1996.

Lehoucq, Fabrice, Francisco Aparicio, Altyson Benton, Benito Nacif, y Gabriel Negretto, Political institutions, policymaking processes, and policy outcomes in Mexico, División de Estudios Políticos del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 2005.

León y Ramírez, Juan Carlos, La Construcción de Espacios Públicos en la Democracia, Tesis Doctoral, Universidad Nacional Autónoma de México, Noviembre de 2003.

Lerdo de Tejada, Sebastián y Luis Antonio Gomina, El Lobbying en México, Porrúa, México 2004.

Linblom, Charles, "La ciencia de salir del paso", en Luis F. Aguilar Villanueva, La hechura de las políticas, Porrúa, México, 1992.

_____, Cómo adecuar la política en análisis de las políticas públicas, Gestión y Política Pública, vol. VI, núm. 2, segundo semestre de 1997.

Linz, Juan, The Perils of Presidentialism, Journal of Democracy, 1990.

Lowi, Theodore J., Four systems of policy, politics, and choice en Public Administration Review, julio/agosto de 1972.

Lujambio, Alonso, Adiós a la excepcionalidad. Régimen presidencial y gobierno dividido en México, en Este País, febrero de 2000.

_____ y Martínez, Jaime, Gobierno dividido, estrategia presidencial y opinión pública, un intento de clarificación conceptual, Ponencia presentada en el VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, auspiciado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Colegio de Ingenieros Civiles, Ciudad de México, 13 de febrero de 2002

Luna Pla, Issa, Medios de comunicación y democracia: regularidad, cultura cívica y respuestas legales y políticas, UIA, México, 2003.

Magar, Eric y Jeffrey Weldon, The Paradox of the Veto in Mexico, presentado en Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Washington D.C., septiembre de 2001.

Majone, Giandomenico, Evidence, Argument and Persuasion in the policy process, Yale University Press, 1989.

_____, "Los usos del análisis de políticas", en Luis F. Aguilar Villanueva, La hechura de las políticas, Porrúa, México, 1992.

Mangabeira Unger, Roberto, La democracia realizada (La alternativa progresista), Argentina, 2001.

Manza y Cook, Policy Responsiveness to Public Opinion: The state of the debate, Documento de Trabajo, Julio de 2001.

Martínez Chávez, Víctor Manuel, Fundamentos teóricos para el proceso del diseño de un protocolo en investigación, Plaza y Valdés Editores, 1998.

Martínez Assad, Carlos, Estadistas, caciques y caudillos, IIS, México, 1998.

Molins, Joaquim, La teoría de grupos, UAB, Documento de Trabajo, Barcelona, 1998.

Moore, Mark H., "Anatomía del problema de la heroína: un ejercicio de definición de problemas", en Aguilar, Luis F., Problemas públicos y agenda de gobierno, México, M.A. Porrúa, 1996.

Nacif Benito, Policy Making Under Divided Government in Mexico, Documento de trabajo, CIDE, 2003.

_____, "Explaining Party Discipline in the Mexican Chamber of Deputies; the Centralized Party Model", en Scot Morgenstern y Benito Nacif, eds. Legislative Politics in Latin America. Cambridge, Cambridge University Press, 2002.

Nelson, Barbara, "La formación de una agenda, el caso del maltrato a los niños", en Aguilar, Luis F., Problemas públicos y agenda de gobierno, México, M.A. Porrúa, 1996

Olson, Mancur, La lógica de la acción colectiva, Noriega Editores, Buenos Aires, 1992.

Penso, Cristina Teresa, La Construcción de políticas públicas, en Edición internet de Gestión Estratégica, No. 14, Julio-Diciembre de 1998, UAM-A.

Przeworski, Adam, What Makes Democracy Endure?, Journal of Democracy 7, 1996.

Ríos Figueroa, Julio, A minimum condition for the Judiciary to Become an Effective Power. The Mexican Supreme Court, 1994-2002, Ponencia presentada en la Reunión de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Marzo de 2003.

_____, El surgimiento de un Poder Judicial efectivo en México: Gobierno dividido y toma de decisiones en la Suprema Corte de Justicia, 1994-2002, IFE, México, 2003.

Rivera Sánchez, José Abel, Las Comisiones en las Legislaturas: su papel en las políticas públicas, Política y Gobierno, vol. V, núm 2, segundo semestre de 1998.

Rodríguez Araujo (Coordinador), Transición a la Democracia, La Jornada Ediciones, CIISH/UNAM, México, 1996.

Shugart, Matthew S. and John M. Carey, Presidents and Assemblies, 1992.

SHCP, El Sistema Nacional de Planeación Democrática, Principios y Organización, documento de trabajo, 1982.

Sinclair, Barbara, The Role of Committees in Agenda Setting in the U.S. Congress, Legislative Studies Quarterly, Vol. 11, No.1, Febrero de 1986.

Tsbelis, George, Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarianism, Multicameralism and Multipartism, British Journal of Political Science, 1995.

Rawls, John, A theory of justice, Oxford University Press, 1971.

Rawls, John, Liberalismo político, FCE, México, 1993.

Ugalde, Luis Carlos, Vigilando al Ejecutivo. El papel del Congreso en la supervisión del gasto público 1970-1999, M.A. Porrúa, México, 1998.

Van Evera, Stephen, Guide to Methods for students of political science, Cornell University Press, New York, 1997.

Van Horn, Carl. E. Politics & Public Policy, Congressional Quarterly Inc, Estados Unidos, 1992.

Van Horn, Baumer y Gromley, Politics and Public Policy, Congressional Quarterly, 1992.

Walker, Jack L., Setting the Agenda in the U.S. Senate: A Theory of Problem Selection, British Journal of Political Science, Vol. 7, No. 4, Octubre de 1977.

Walters, Robert, "The steel crisis in America", en Kingdon, John, Agendas, Alternatives and Public Policies, Boston, 1984.

Weldon, Jeffrey. 1998. "The Political Sources of Presidentialismo in Mexico," en Scott Mainwaring y Matthew S. Shugart eds. Presidentialism and Democracy in Latin America, Cambridge, Cambridge University Press.

Fuentes Electrónicas

<http://gaceta.diputados.gob.mx/>

<http://www.amda.org.mx/>

<http://www.antp.org.mx/>

<http://www.cambiodemichoacan.com.mx/>

<http://www.cddhcu.gob.mx/>

<http://www.eiuniversal.com.mx>

<http://www.imagen.com.mx/>

<http://www.jornada.unam.mx>

<http://www.lacronica.com/>

<http://www.pan.org.mx/>

<http://www.prd.org.mx/>

<http://www.pri.org.mx/>

<http://www.proceso.com.mx/index.html>

<http://www.reforma.com/>

<http://www.segob.com.mx/>

<http://www.senado.gob.mx/>

<http://www.senado.gob.mx/gaceta.php?tipo=1>

www.presidencia.gob.mx/

www.scjn.gob.mx/

www.se.gob.mx/

www.shcp.gob.mx/