



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

LAS COALICIONES LEGISLATIVAS EN LA DINÁMICA DE LOS
PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO 2006-2012

TESIS
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE MAESTRO EN
ESTUDIOS POLÍTICOS Y SOCIALES

PRESENTA:

DIEGO ARMANDO RAMÍREZ ARRIAGA

TUTOR :

DR. LORENZO ARRIETA CENICEROS
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

MÉXICO, D.F., JUNIO 2015



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

a Diego y Martina

Agradecimientos

Mi trabajo contó con el apoyo de profesores que contribuyeron a mejorarlo. Gracias a la Dra. Adriana Báez por señalar las imprecisiones y fallas que me hicieron buscar mayor claridad en mis planteamientos y exposición. Agradezco también al Dr. Francisco Reveles por su paciencia, sugerencias y experiencia para detectar varios pasajes confusos dentro de mi trabajo y hacer mejorar mi argumentación. Al Mtro. Efrén Arellano por identificar y plantear sus objeciones puntualmente y con franqueza. Además, estoy en deuda con el Dr. José del Tronco por antagonizar mi base teórico metodológica. La dirección del Dr. Lorenzo Arrieta desde el inicio hasta el final de la investigación me permitieron ir resolviendo varios retos teórico-metodológicos, las reuniones en el Seminario de Investigación y las incontables asesorías subsecuentes fueron alentándome a realizar un trabajo original sobre las coaliciones legislativas. Espero haya podido compensar sus esfuerzos y atenciones. Indudablemente la responsabilidad por los errores es sólo mía.

Las coaliciones legislativas en la dinámica de los poderes Ejecutivo y Legislativo 2006-2012

Índice	2
Introducción	5
1. Los fundamentos políticos e institucionales de la coalición política. Del autoritarismo a la alternancia	17
1.1 El Presidencialismo y la primacía unipartidista 1939 1988	
1.1.1 Las repercusiones políticas del partido mayoritario.....	18
1.1.2 La preeminencia del presidente en la negociación política	21
1.1.3 El Congreso como espacio unipartidario.....	22
1.2 Los pesos y contrapesos en la nueva dinámica legislativa	25
1.2.1 La dinámica de un sistema pluripartidista. Los ejes de la cohesión y la disciplina política.....	27
1.2.2 La negociación en el Congreso plural.....	33
1.2.2.1 El proceso hacia la igualdad de condiciones en la negociación.....	35
1.2.2.2 Los factores determinantes de las coaliciones.....	39
1.2.3 La presidencia limitada, negociando con la oposición.....	43
2. Las coaliciones. Base del cambio institucional	47
2.1. La agenda legislativa. Entre la concertación y la indeterminación política.....	
2.1.1 La definición del interés partidario para coaligarse. Entre la cohesión, disciplina y coordinación política.....	48
2.2 Expresiones de la nueva dinámica legislativa en las coaliciones reformadoras.....	56
2.2.1 El predominio presidencial en el inicio de las coaliciones legislativas.....	56
2.2.2 La persuasión y disuasión del Poder Ejecutivo como una constante en las coaliciones	60
2.3 Las repercusiones de la persuasión y la disuasión en el proceso negociador	64
2.3.1 La difícil combinación de la persuasión y disuasión legislativa.....	65
2.3.2 La debilidad de la persuasión frente a la disuasión	71
2.3.3 Los efectos negativos de la disuasión en los intentos de coalición	82
2.3.4 La evaluación de la negociación.....	88
3. Las coaliciones legislativas en el sistema presidencial	95
3.1. El desempeño político de la presidencia en la formación de coaliciones	
3.1.1 Los factores de la cohesión del partido en el gobierno	103
3.2 El sustento político de las coaliciones legislativas. Una crítica a la concepción de disciplina partidaria.....	107
3.3 Las coaliciones legislativas. Entre el cambio y la continuidad del sistema presidencial..	112
3.3.1. La pluralidad como origen del perfeccionamiento negociador	114
3.3.2 Los gobiernos de coalición y su influencia en las coaliciones coyunturales.....	118
3.3.3. El parlamentarismo y su búsqueda de un cambio radical.....	124
3.3.4 La importancia del diseño institucional en la estabilidad de las coaliciones legislativas.....	127
Conclusiones	128
Bibliografía	135

Introducción

Planteamiento del Problema

Uno de los grandes dilemas que enfrentan los poderes Legislativo y Ejecutivo en México es la formación de coaliciones legislativas periódicas que respalden proyectos de reforma. Si bien el Congreso de la Unión ha ganado libertad para contribuir en la elaboración de legislación importante, el Ejecutivo tiene un gran interés por impulsar una agenda legislativa. El conflicto en esa relación consiste en establecer una relación provechosa para el bien público y armónica con los intereses de los grupos parlamentarios. En términos analíticos, las coaliciones nos permiten dar cuenta de las limitaciones institucionales que dificultan el concierto de dichos poderes, pero también de la habilidad o impericia de las propias estrategias de los partidos en las diferentes instancias del proceso de negociación. El reto que asumimos en nuestra investigación está en explicar los factores que favorecieron y perjudicaron las coaliciones.

Cabe señalar que en un Congreso plural y sin mayoría, lo ideal es que las distintas partes ajusten sus propuestas durante todo el proceso legislativo para lograr el respaldo de las demás fuerzas políticas, y así tener un proyecto común, sin embargo, con respecto a los temas más controvertidos no siempre se consigue. A propósito de ello, es oportuno advertir que el periodo de 2006 a 2012 se distinguió por generar consensos importantes (reforma en materia de seguridad social, fiscal, derechos humanos, electoral, política, judicial y laboral), después de múltiples dificultades en cuanto a su procesamiento, uno de estos problemas era que los proyectos carecían del respaldo inicial de las fuerzas políticas; las iniciativas laboral, fiscal, y el esfuerzo para la reforma laboral son muestra de ello. En la fiscal, el desencuentro se tradujo en la insatisfacción de las partes involucradas, desaprovechando la oportunidad de una reforma acorde a las condiciones e intereses vitales de los propios partidos políticos. En las coaliciones para la reforma laboral y política, aunque se aprobaron diversas disposiciones relevantes, el empecinamiento del Ejecutivo y los partidos por sacar adelante sus

iniciativas sin la negociación previa con las demás fuerzas políticas, ni adecuación de sus propios intereses hacia los demás partidos, provocaron el aplazamiento desmedido de varias disposiciones ya acordadas. En estos casos los tres partidos tuvieron que ceder para concretar la coalición legislativa, sin que el periodo de disuasión favoreciera la inclusión de temas comunes.

Delimitación y Justificación

Nuestra investigación se ubica en la actividad de la Cámara de Diputados y el Senado durante la LXI legislatura. Los principales actores serán los grupos parlamentarios del PRI, PAN y PRD, y la relación de éstos con sus dirigencias partidarias y el Poder Ejecutivo.

Los procesos legislativos a estudiar no comprenden todo el universo de materias dictaminadas durante las dos legislaturas sino algunas temáticas contemplados en las reformas laboral y política de 2009-2012, y la fiscal de 2009. La elección de estos procesos de negociación responde a que son parte de las llamadas "reformas estructurales", por tanto son áreas estratégicas para contribuir a las múltiples problemáticas de la sociedad y el Estado, aunque no son las únicas. La reforma laboral, tiene una justificación adicional, por ser una reforma que no se aprobó en la LX o LXI legislaturas, sino hasta la LXII (sep-oct 2012). Consideramos que los factores que contribuyeron a retrasar y posponer el acuerdo, y particularmente aquellos relacionados con el incentivo electoral deben ser reconsiderados para explicar el funcionamiento de la dinámica legislativa y las razones de su rezago.

Algunas líneas de investigación que han abordado la problemática entre Poder Ejecutivo y Legislativo en México, y particularmente en torno a las coaliciones legislativas, la han hecho a través de la disciplina partidaria que se tiene en los diputados y senadores al momento de votar y respaldar un proyecto de reforma. Se asume que la acción legislativa está determinada por los pocos incentivos que tienen los legisladores para hacer una carrera política en el Congreso y por tanto ello se ve reflejado en su bajo compromiso con las

demandas ciudadanas, a consecuencia de la prohibición de la reelección consecutiva de legisladores (aprobada hasta 2013).¹ Con el propósito de matizar ese planteamiento y a manera de crítica hacia estos estudios, la presente investigación busca indagar, y explicar los procesos que determinan la labor parlamentaria, considerando la relación de las fuerzas partidistas en la generación de políticas y leyes, pero sobre todo, en relación a la formación de coaliciones.

Es difícil acceder en todos sus términos a las propuestas y contrapropuestas que se realizan en los órganos de gobierno, no obstante, es importante proponernos indagar las características de las coaliciones. Las fuentes que consultamos son los archivos documentales de las iniciativas, minutas, dictámenes, versiones estenográficas de los debates en comisiones y en el pleno de ambas cámaras o en su defecto, las actas de sesiones de comisiones, además para complementar esa información recurrimos a la información hemerográfica. A partir de ello obtuvimos los testimonios sobre los intereses partidarios, de gran valor para explicar la capacidad de negociación y la inclusión de intereses; las iniciativas y acuerdos respectivos realizados por los grupos parlamentarios, así como la articulación de estos últimos con el proyecto presidencial en una reforma determinada. Reconocemos que el trabajo parlamentario no se reduce a la mera elaboración de leyes, empero, éstas resultan esenciales para la generación de cambios que impactan en distintas áreas de la administración pública federal.

¹ En México la mayoría de los especialistas en temas del Congreso se han volcado a defender el argumento de la reelección legislativa, abogando por legisladores más independientes de sus coordinadores parlamentarios y que responda en mayor medida a las demandas de sus representados, Ma. Amparo Casar, Benito Nacif, Fernando Dworak, Luisa Béjar, Jeffrey Weldon, Juan Molinar Horcasitas y Alonso Lujambio, por destacar sólo algunos politólogos abocados a las cuestiones nacionales.

Objetivos

1. Analizar la persuasión y disuasión del Poder Ejecutivo en comunión con su partido dentro del proceso de coalición, además de explicar las repercusiones de la actuación presidencial en las estrategias disuasivas del PAN, PRI y PRD.

2. Estudiar la cohesión de los grupos parlamentarios ligada a los proyectos, la negociación y la votación de los grupos parlamentarios de un mismo partido. Buscando resaltar los efectos de la dinámica partidaria sobre las coaliciones legislativas.

3. Exponer cómo y por qué las coaliciones legislativas han logrado conformar acuerdos en temas controvertidos a partir de los requisitos necesarios de cualquier negociación; persuadir, disuadir y conceder. Los elementos que favorecieron tal conciliación se analizan a través de las propuestas y contrapropuestas políticas, lo cual nos permite explicar la importancia del consenso para el mejoramiento del sistema presidencial, al menos en su vertiente legislativa.

4. Demostrar las repercusiones de la relación entre los poderes Legislativo y Ejecutivo en la negociación de los grupos parlamentarios sobre los temas más polémicos; haciendo énfasis en las consecuencias políticas de la coaliciones actuales, así como de la disuasión y persuasión intrínseca al intercambio de propuestas.

Conceptualización

Las coaliciones legislativas y gubernamentales

Giovanni Sartori y Maurice Duverger² plantearon una diferencia entre *coalición* y *alianza* que nos parece confusa para distinguir dos grandes tipos de acuerdos, pues, tanto las alianzas como coaliciones refieren la unión de dos o más partidos. Para nosotros, el elemento distintivo será su carácter gubernamental o legislativo, por tanto puede haber una coalición o alianza de gobierno o legislativa. Siguiendo a Josep Reniu, las coaliciones legislativas se caracterizan por ser acuerdos puntuales, "sin vocación de permanencia", en los cuales se "establecen mayorías cambiantes según las necesidades derivadas de la aprobación de determinadas medidas políticas concretas".³ A diferencia de las coaliciones de gobierno, las coaliciones legislativas no tienen influencia en los acuerdos futuros.⁴

Ninguna coalición, incluso la de gobierno puede estar exenta de conflictos internos y la posibilidad de ruptura, pero sólo entendiendo las coaliciones en el contexto mexicano seremos capaces de apreciar por qué han predominado las alianzas puntuales sobre las "estables" y de gobierno, y si las alianzas legislativas fluctuantes son suficientes para afrontar algunos de los problemas en materia parlamentaria, dado que el Estado mexicano no sólo debe perfeccionar sus

² En cuanto a una distinción básica de la coalición de gobierno, Giovanni Sartori considera que "son acuerdos" que deben implicar cierta permanencia en el tiempo y no reducirse sólo a un asunto, de otra forma dejarían de ser una coalición. Con ello, aduce que la coalición debe sostenerse a partir de una "gama congruente de temas", y asume que las coaliciones de gobierno favorecen a los acuerdos a largo plazo, finalmente el autor las ubica con mayor claridad en los sistemas parlamentarios. En cuanto a las alianzas las caracteriza como uniones coyunturales. Giovanni Sartori, *Ingeniería Constitucional Comparada*, (2003) México, FCE, 3ª ed., 2012, pp.106-107; Para M. Duverger, el significado de coalición y alianza es inverso al planteado por Sartori, para el estudioso francés una alianza es por definición duradera, y una coalición tiene una carácter ocasional. *Los partidos políticos*, (1957) México, Fondo de Cultura Económica, 2006, p.356.

³ Josep Ma. Reniu Vilamala, *Las teorías de las coaliciones políticas revisadas: la formación de gobiernos minoritarios en España 1977-1996*, Tesis Doctoral, Universidad de Barcelona, 2001, p.55

⁴ En relación al concepto de coalición de gobierno Arend Lijphart, llega a equipararlas con las legislativas, usando una concepción más laxa del término. "The relative salience of the Socio-economic and religious issue dimensions: Coalition formation in ten western democracies, 1919-1979", *European Journal of Political Research*, núm.10, 1982, p.204. El concepto de coalición legislativa de Vilamala, en cierta medida, ya había sido anticipado por Duverger y el propio Sartori [con la restricciones ya señaladas], pues distinguieron entre un acuerdo legislativo, electoral o gubernamental.

prácticas democráticas, sino también actualizar diferentes reglas, derechos e instituciones con respecto a las demandas sociales.

La dinámica partidaria en la definición de las coaliciones

Por dinámica partidaria entendemos las relaciones entre los diferentes elementos que componen al partido y delimitan la acción de las fuerzas dentro del mismo; instituciones y reglas que orientan determinados fines.⁵ Hay diferentes procesos en los que se puede apreciar esa dinámica como son la designación de candidatos, la elaboración de sus estatutos, la distribución de cargos dentro del partido. Nosotros abordamos sólo el rubro de la actuación de los grupos parlamentarios durante el proceso legislativo. Además, dentro de las múltiples actividades realizadas por las fracciones nos interesan la cohesión y la disciplina como variables para demostrar nuestras hipótesis, de ahí que sea necesario definir ambos conceptos.

La cohesión influye en el éxito o fracaso de las coaliciones, bajo el supuesto que a mayor cohesión del grupo aumenta la posibilidad de una coalición, pues da representatividad a quienes negocian. Por el contrario, si un partido tiene representantes que persiguen intereses distintos y/o contrapuestos, en la negociación se disminuirían las posibilidades de coalición, confundiendo a los demás partidos sobre sus propuestas y reduciendo la fuerza del partido en términos numéricos, dado que un partido dividido en el Congreso representa menos votos al respaldar una disposición. Esto puede ocurrir dentro de los integrantes de un partido en una sola cámara de representantes, pero en nuestros casos de estudio enfatizamos sobre los efectos favorables de la cohesión, y los efectos negativos de la dispersión entre los grupos de ambas cámaras.

⁵ Entendemos por dinámica al "sistema de fuerzas [en este caso dentro de un partido] dirigidas a un fin". *Real Academia de la Lengua.*, 22a ed. 2012 <http://lema.rae.es/> El partido, siguiendo Samuel Eldersveld es un sistema en sí mismo dado que "Tiene una estructura de autoridad...Tiene un proceso representativo, un sistema electoral y subprocesos para reclutar dirigentes, definir objetivos y resolver conflictos internos de un sistema...", citado por Giovanni Sartori en *Los partidos políticos*, Madrid, 2012, p. 105.

La cohesión no es una garantía de coalición pero sí es un elemento que la favorece. Por cohesión partidaria —dentro el Congreso— queremos decir la unión de los legisladores de un mismo partido con respecto a un tema.⁶ Dado que la cohesión y la disciplina son términos que se han prestado a confusión es necesario hacer una precisión al respecto.

Con respecto al concepto de disciplina partidaria, algunos lo usan como sinónimo de cohesión, otros identifican a la disciplina como una acción que implica obediencia hacia un mandato, norma o instrucción (Ozbudun, Escamilla, Shaun y Bowler, Casar).⁷ Nosotros recuperamos esta última acepción, y por disciplina partidaria hacemos referencia al acatamiento del legislador hacia algún mandato (de alguna autoridad, principalmente su coordinador, o dirección partidaria). Considerando lo anterior, cabe enfatizar que la cohesión partidaria es una actividad que se expresa mediante la unidad de los legisladores con respecto a un asunto, en cambio la disciplina significa una obediencia regular, y por tanto, alude a una instrucción. Descendiendo en el nivel de abstracción podemos identificar que tanto la cohesión como la disciplina partidaria puede estar referida al ámbito legislativo, y especialmente a las diferentes acciones que demandan unidad y cumplimiento permanente, como es la definición de su programa, la participación y defensa de sus iniciativas, o bien la votación en comisiones y en el pleno legislativo.

Debemos advertir nuevamente que normalmente se usan como sinónimos, y se llega a hablar de un grupos disciplinados o cohesionados como si fueran una sola cosa, refiriéndose al mismo tiempo a la proporción y frecuencia del acatamiento, eso para nosotros es incurrir en un error. Recordemos que mientras la cohesión implica unidad, la disciplina legislativa es la regularidad de alguna

⁶ "Unión de algo con otra cosa", Cohesión, *Real Academia de la Lengua*, 22a ed. 2012 <http://lema.rae.es/>

⁷ Ozbudun, *Party Cohesion in Wester Democracies: A casual analysis*, Beverly Hills, Sage, 1970, p.305; S.Bowler, D. Farrel y R. Katz (eds), "Party cohesion, party discipline and parliamentary", en *Party discipline and parliamentary government*, Ohio State University Press, pp.2-23; Valencia, Escamilla Laura, *La disciplina parlamentaria en México. La LVII legislatura de la Cámara de Diputados*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM, 2005, p.15. Ma. Amparo Casar, "Coaliciones y cohesión partidaria en un Congreso sin mayoría. La Cámara de Diputados, 1997-1999", *Política y gobierno*, vol-VII, núm 1, primer semestre, 2000, pp.183-202

acción y si en algún momento se quiere medir la disciplina en términos mayores a una persona siempre se hará implícitamente alusión a la cohesión de esa actividad, por tanto es mejor especificar que hay cohesión y disciplina.

Hay varios indicadores para medir la cohesión en el Congreso, el más recurrente está ligado al voto, esto es, si hay dispersión o uniformidad de un grupo parlamentario. Prácticamente no se estudia a la cohesión del grupo en relación a un sólo acuerdo por lo que se introduce el criterio de frecuencia y en consecuencia se mide también la disciplina. Si la proporción del grupo y la frecuencia con la que el grupo vota de forma unificada es alta se deduce que hay disciplina y cohesión (Ma. Amparo Casar le llama a eso simplemente cohesión, L. Ugalde unidad y Valencia Escamilla disciplina). En cambio, por ejemplo, si las votaciones fueron divididas en razón de 50% a favor y 50% en contra, y además agregamos que esa división se presentó en 80 % o más de los casos puede decirse que la cohesión es débil y la disciplina prácticamente inexistente. Nosotros recuperaremos la votación nominal para corroborar que un grupo cohesionado y disciplinado permite mayor interlocución del grupo con los demás partidos.

El segundo indicador tiene como objetivo ahondar en el significado de la cohesión partidaria. Ese indicador son los proyectos partidarios: si hay un proyecto programático o existen proyectos contrapuestos (agendas, iniciativas, declaraciones de coordinadores y dirigencia partidaria).

Quizá pueda pensarse que analizar los proyectos es innecesario dado que el voto refleja la división o unidad con respecto al proyecto, sin embargo, no es así, dado que el voto puede servir para analizar la cohesión y disciplina,⁸ pero no permitirá observar si el proyecto ya sufrió un debilitamiento que impidió al partido impulsar sus intereses más importantes de su proyecto de reforma. Los datos para ubicar si hay proyectos confrontados o si hay sólo uno, no está tanto en el total de

⁸ El hecho de que las votaciones sean un indicador para analizar la disciplina, no significa que agote el término, dado que es prácticamente imposible saber cuál es la instrucción que se da a los legisladores, por tanto al analizar la regularidad del voto partimos del supuesto de que la orientación de la mayoría es la decisión de quien(es) tienen más peso dentro del partido, no obstante ello difícilmente se puede comprobar de forma sistemática para todas las decisiones.

las iniciativas, sino en el proyecto de programático, por lo cual la revisión de las agendas, y plataformas, así como la revisión hemerográfica son las principales fuentes de información.

Algunos temas que se incluyen el proyecto de reforma no alcanzan a dirimirse en una votación, sino en la fase preparatoria de su proyecto programático. Si hay un proyecto rector que guía y es aceptado por el grupo, es importante identificarlo, porque nos habla de una cohesión fuerte en términos programáticas. Puede haber una cohesión y disciplina con respecto a la orientación del voto muy alta, pero sin un proyecto relevante que esté detrás de esa unión, o incluso dos proyectos programáticos contrapuestos y respaldados por dos grupos dentro del mismo partido, con lo cual tendrá que hablarse de una cohesión débil en términos programáticos.

La negociación política y las coaliciones

En cuanto a las negociaciones, cabe destacar que son el núcleo de las coaliciones legislativas. Al igual que en la deliberación⁹ implican un intercambio de información pero no sólo de ideas sino principalmente de intereses. La negociación la entendemos como *el proceso comunicativo por el cual dos partes que disponen intereses contrarios buscan coordinar sus acciones de una forma que les permita estar mejor a lo que estaban antes de negociar*.¹⁰ La variable que nos permitirá explicar con mayor detalle está ligada al grado persuasivo o disuasivo del grupo parlamentario. El término persuasión *persuasionem*, está

⁹ A diferencia de la votación y negociación, en la deliberación no hay una desigualdad inicial (o en todo caso está en función de la calidad de sus argumentos), y en potencia todas las opiniones serán puestas sobre la mesa, por ello la definición de los asuntos estará el intercambio de argumentos. *Cfr.* José del Tronco., Mara Hernández y Ana Solórzano, "Contexto y marco conceptual", en Mara Hernández, José del Tronco y Gabriela Sánchez (coords.), *Un Congreso sin mayorías. Mejores prácticas en negociación y construcción de acuerdos*, México, FLACSO, 2009, p.46.

¹⁰ Russel Korobkin, *op. cit.* p.1. La negociación está relacionada con la comunicación entre las partes para construir un acuerdo pero en ninguna definición se contempla que ésta deba cumplir con criterios de racionalidad, es decir con el afán de alcanzar la verdad descartando un conjunto de argumentos, en el sentido clásico del término ese es el propósito que perseguía el diálogo. *Cfr.* Roger Fisher y William Ury, *Getting to yes: Negotiation without give in*, Random House, 2003, Introduction; Ben Hoffman, *Conflict, power and persuasion*, Canada, Captus Press, 1990, p.9; Ray Fells, *Effective Negotiation. From research to results*, Cambridge University Press, 2009, p.3; Tom Gosselin, *Practical negotiating: tools, tactics and techniques*, New Jersey, John Wiley & Sons, 2007, p.2.

emparentado con el verbo *suadere* (suadir) que tenía raíz en el adjetivo *suavem* que significa "dulce", "placentero", o "agradable", para Hugh Chapman por tanto en el verbo *suadere*, "aconsejar", "instar", está incluida esa connotación de "hacer de forma agradable". De acuerdo a Chapman el prefijo *per-*, unido a *suasionem* se puede definir como aconsejar cambiando el punto de vista de alguien.¹¹ Por tanto persuasión es *el acto de convencer de forma agradable a alguien cambiando su punto de vista inicial*. Ese significado si bien antiguo permanece hasta nuestros días cuando hablamos de persuasión política.¹² Lo "agradable" puede interpretarse de diferente forma dependiendo el contexto en el que se utilice, para nosotros está ligado a los temas que los partidos políticos incluyen en sus iniciativas de reforma, dado que por medio de éstas dichas organizaciones se comunican con las demás contrapartes y definen sus intereses.

Los términos de negociación y persuasión parecieran ser iguales pero tienen diferencias relevantes; en cuanto a las coincidencias cabe señalar que la persuasión es convencer al otro de forma sugestiva cambiando su opinión, mientras que la negociación como un término más general también alude una comunicación, e implícitamente involucra un cambio de opinión, pues, partimos del hecho que la negociación busca convenir intereses diferentes. Si las dos o más partes supieran que tienen intereses coincidentes la negociación no sería necesaria, pues no habría confrontación. En cuanto a la distinción entre la persuasión con la negociación, nótese que la negociación involucra una persuasión recíproca entre las partes, y por ello es más compleja que la relación unidireccional de la persuasión, en la cual sólo hay un persuasor y un persuadido, en cambio, en la negociación el persuadido también es persuasor, dado que tiene intereses contrapuestos que busca conciliar. Así pues, la negociación alude a la necesidad de un acuerdo entre las partes y un convencimiento mutuo, pues si alguno no está convencido no acordaría, a menos de que se crea que hay

¹¹ Hugh H. Chapman Jr., "Persuasion and sweet talk", *Today's Speech*, Vol. 5, Issue 3, sep, 1957, p.5

¹² Según la Real Academia Española persuadir es: "Inducir, mover, obligar a alguien con razones a creer o hacer algo". <http://lema.rae.es/> Discrepamos que se incluya al obligar en la definición, dado que se puede vincular a la fuerza y por tanto a la coerción, además advertimos una deficiencia de esta definición por omitir el hecho de que al persuadir se comunican mensajes que son atractivos a la otra persona.

negociaciones en donde las partes aceptan algo para su propio perjuicio, lo cual no tiene sentido, pues sí asumimos que las partes son libres, en última instancia tienen la opción de no negociar, y quedarse como están, con ello evitan ir contra sí mismos. Es cierto que las partes no siempre consiguen todo lo que quieren al negociar, sin embargo, en varias ocasiones logran tener un mínimo de ganancia, y por tanto un cambio de opinión.

Puede haber negociación sin persuasión, una estrategia alterna es la disuasión, que significa aconsejar o convencer a otro en contra de lo que pensaba o pretendía hacer. El prefijo *dis* significa negación o contrariedad,¹³ en consecuencia, mientras que la persuasión busca cambiar una opinión original, la disuasión pretende inhibir el cambio, que no se concrete eso que pretendía hacer. No por nada cuando hablamos de sanciones, los identificamos como mecanismos para disuadir e inhibir una conducta o comportamiento, por lo que la disuasión tiene más un carácter restrictivo.¹⁴

Habrá quien piense que el negociar implica intercambio y regateo pero no convencimiento o persuasión, al respecto valga mencionar que esas dos prácticas se deben a un carácter conciliador, pues el intercambio político presupone intereses distintos, y al regatear o intercambiar propuestas hay también un afán persuasor o disuasor, por tanto es imposible regatear algo sin que se pretenda cambiar la opinión del contrario.

Para complementar lo anterior, considérese que en la negociación puede ocurrir que al grupo parlamentario le parezcan más benéficas algunas cosas que otras dentro de lo que se va negociar y votar, sin embargo, al concretar la coalición, están reconociendo implícitamente que pudieron persuadir y/o disuadir y fueron persuadidos y/o disuadidos, la negociación por tanto puede contener ambas prácticas. Finalmente es necesario enfatizar en que una negociación es ante todo comunicación, en ella por supuesto que además de propuestas, habrá

¹³ *Real Academia de la Lengua*. <http://lema.rae.es/>

¹⁴ Francisco Alvira Martín, "El efecto disuasor de la pena", en *Estudios penales y criminológicos*, vol.VII, Santiago de Compostela, 1984, p.11.

aclaraciones, éstas últimas aparentan no ser un ejercicio persuasivo sino simplemente expositivo para eliminar ambigüedades o malentendidos, sin embargo ese ejercicio aclaratorio también busca cambiar o modificar la percepción del otro, por tanto tiene un resabio persuasivo que no siempre se le quiere conceder, y por tanto se les puede considerar como tal un acto de persuasión.

Regresando a los indicadores de la persuasión y disuasión, como dijimos está limitado a la creación de leyes y reformas. Partimos de que un alto grado persuasión y uno bajo en disuasión favorece las coaliciones en tanto que aumenta la capacidad de los partidos para incluir sus temas más importantes. Esto significa que a mayores temas afines, y menos contrapuestos, el partido tendrá mayor capacidad de incorporar sus demandas, y por tanto de coaligarse. Analizamos la persuasión y disuasión a partir de las propuestas y contrapropuestas, explicando el carácter persuasivo de las mismas y las condiciones que favorecen el éxito de las mismas.

Hipótesis

1. La cohesión y disciplina de los grupo parlamentarios de un mismo partido favorecen la formación de coaliciones, si están sustentadas en un proyecto definido, éste se impulsa durante las negociaciones y finalmente en el voto.

1.2. Si en los grupos parlamentarios de un mismo partido hay cohesión y disciplina del grupo a partir de un proyecto, puede considerarse que su desempeño es fuerte y aumenta la calidad de la coalición.

2. Un alto grado persuasión y bajo en disuasión favorece las coaliciones en tanto que aumenta la capacidad de los partidos para incluir sus temas más importantes.

2.1 Si el grupo parlamentario de un mismo partido impulsa temas atractivos -que no quiere decir idénticos— hacia los demás partidos aumenta su capacidad de incluir sus demandas que un inicio son contrarias.

2.2 Si la disuasión es baja facilita la concreción de una coalición, dado que busca restringir ciertos temas sensibles pero no eliminar la negociación.

1. LOS FUNDAMENTOS POLÍTICOS E INSTITUCIONALES DE LAS COALICIONES POLÍTICAS

1.1 El Presidencialismo y la primacía del partido único 1939-1988

Tener en cuenta el régimen presidencialista para el estudio de la dinámica legislativa nos permitirá distinguir la influencia que tuvo el primer mandatario y el partido hegemónico en varios ámbitos del proceso legislativo restringiendo la posibilidad de formar coaliciones legislativas. En este sentido, enfatizaremos en las prácticas que sostuvieron la coalición política, a partir de tres actores centrales: el partido, el Poder Ejecutivo y el Congreso.¹⁵ De igual forma explicaremos los elementos generales de su dinámica, incluyendo el papel de la negociación política. En esta mecánica autoritaria, la vía para que la oposición incidiera en la toma de decisiones era el partido hegemónico. Esto era así dadas las restricciones formales en las reglas electorales para que grupos no priistas fueran reconocidos y accediera a cargos de representación popular, si bien esto fue cambiando a partir de 1964 y hasta 1988, la superioridad política del partido en el gobierno se mantuvo en lo fundamental. En este contexto reformar por medio de coaliciones legislativas era imposible, pues la oposición fue mínima durante el antiguo régimen.

En cuanto a las características del sistema presidencial, debemos recordar que los criterios distintivos y la base institucional para el desarrollo político con el Poder quedaron inscritos en la Constitución de 1917 y en los ordenamientos que

¹⁵ En la terminología moderna el término coalición política hace referencia a la coalición entre dos o más partidos de manera temporal o permanente con el objetivo de lograr ciertos resultados. Josep Ma. Reniu Vilamala, "Coaliciones políticas", *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales, Terminología Científico-Social*, Madrid-México, Tomo 1, ed. Plaza y Valdés, 2009. <http://goo.gl/pV2iT8> [consulta: 12 julio 2014] No obstante en la literatura mexicana sobre el viejo régimen mexicano la coalición política se refería al consenso entre el partido mayoritario en el Congreso y el Presidente de la República, con todo y que operaba bajo un esquema monopartidista, corporativo, y dispuso de mayorías legislativas por décadas. véase: María Lorena Cook, Kevin Middlebrook y Juan Molinar H., "Las dimensiones políticas del ajuste estructural: actores, tiempos y coaliciones", en *Las dimensiones políticas de la reestructuración económica*, México, UNAM, Cal y Arena, 1996, pp.39-105; Bertha Lerner y Susana Ralsky, *El poder de los presidentes. Alcances y perspectivas (1910-1973)*, México, Instituto Mexicano de Estudios Políticos, 1976.

regulaban a las dos instituciones principales.¹⁶ De acuerdo a la Carta Magna y el reglamento del Congreso de la Unión, ni el Ejecutivo y Legislativo tenían constitucionalmente alguna superioridad para legislar, además de que había una división formal de poderes que impedía la concentración en un órgano de las funciones del otro, buscando restringir la probabilidad de abuso por alguno de ellos.¹⁷ No obstante, los procesos de elaboración y reforma legislativa estuvieron dominados por la presencia del PRI (antes PNR y PRM) sin mayor oposición en el Congreso de la Unión. Además, el presidente al ser el líder de dicha organización política trastocó el principio de la división de poderes previsto por la Constitución. En suma, la organización del poder político permitió al presidente ser el promotor de su proyecto de gobierno, y destacarse como un reformador eficaz, limitando a que la voluntad popular, normalmente representada en el Congreso, fuera reflejo de la diversidad de expresiones y agrupaciones sociales.

1.1.1 Las repercusiones políticas del partido mayoritario

Una de las principales consecuencias de la construcción del Partido Nacional Revolucionario (PNR) aún con varias pugnas internas, fue la consolidación del sistema presidencialista. Esto fue así dado que se creó una estructura para aglutinar a las diferentes fuerzas políticas, entonces atomizadas en partidos locales. De esta forma el cambio de la organización política nacional al

¹⁶ Anteriormente habíamos tenido un diseño constitucional que incluía varios elementos del sistema presidencial, no obstante, en la constitución de 1917 se instituyeron las características básicas del sistema: 1) El poder Ejecutivo es elegido popularmente (Art. 81 constitucional), 2) Tanto el Poder Legislativo como el Ejecutivo son elegidos por periodos fijos y por tanto no dependen del voto de confianza o de censura de uno sobre otro (Arts. 51, 56 81, 83) y, 3) El presidente tiene facultades para remover y nombrar libremente a los secretarios de Estado, por lo que dirige o encabeza el gobierno que designa (Art. 89, II). Los criterios que recuperamos son de Giovanni Sartori, *Ingeniería Constitucional Comparada*, México, FCE, 3ª ed., 2003, p.98. Hay elementos adicionales que han contemplado otros autores, y que para los objetivos de nuestra investigación consideramos innecesarios. véase: Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, p.14; y Matthew Shugartt y John Carey., *Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, p.24.

¹⁷ De acuerdo a la Carta Magna, el presidente tenía la facultad para proponer iniciativas de ley o decreto (art.71), así como la capacidad de veto (art.72), empero, no podía deliberar ni modificarlas, para ello estaba el Congreso, quien, como hemos señalado con anterioridad, también estaba facultado para iniciarlas. El Reglamento del Congreso confirma el tratamiento equitativo a las iniciativas del legislador, el presidente o legislaturas. ver: *Reglamento para el gobierno interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, artículos 55-64; y Ma. Amparo Casar, "Las bases político institucionales del presidencialismo", *Política y Gobierno*, vol. III, no.1, primer semestre, 2006, pp.68-74.

PRM, no sin varias disputas y diferentes tendencias personalistas de por medio, estableció las bases para una actuación cohesionada en favor de la estabilidad del sistema presidencial en varias de las instancias de representación; presidentes municipales, gobernadores, y legisladores federales y locales.¹⁸

En este sentido, un recurso político que le garantizó al sistema presidencialista disfrutar de un respaldo partidario en el Congreso fue el proceso de selección de sus representantes, en éste el presidente tuvo un papel destacado para seleccionar candidatos, amparado siempre por la dirección del partido.¹⁹ Dicha práctica conformó un mecanismo importante para generar una lealtad de legisladores hacia su propio proyecto de gobierno, y limitar aquellos cuadros que pudieran significar un peligro para la posición política del presidente y su grupo en el poder. Empero, no sólo fue un vínculo restrictivo sino que también sirvió a las organizaciones corporativas y miembros de la burocracia priista acceder a cargo ya sea porque constituían un liderazgo importante en su localidad o porque tenían respaldo de organizaciones de masas, con lo cual daban legitimidad al presidente en funciones.

A propósito de los vínculos institucionales en el partido y derivado de la facultad *informal* del presidente para seleccionar cargos, el efecto más destacado por los analistas es haber institucionalizado la disciplina del legislador hacia los planes del presidente.²⁰ Dicha práctica era una regla informal que impidió ejercer a

¹⁸ Para ahondar en los procesos políticos formativos del PNR y PRM puede verse: Alejandra Lajous, *Los orígenes del partido único en México*, México, UNAM, 2a. ed, 1981; Luis Javier Garrido, *El partido de la revolución institucionalizada (1928-1945)*, México, Siglo XXI, 2006, pp.81-174.

¹⁹ Joy Langston, "Los efectos de la competencia electoral en la selección de candidatos del PRI a la Cámara de Diputados", en Carlos Elizondo y Benito Nacif (coords), *Lecturas del cambio político en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006, p.387-430. La relevancia del proceso de selección estaba determinada por sus reglas internas en el que los sectores eran protagónicos, pero también por la dinámica existente de la fracción priista, ya instalados los legisladores en su cargo. En esta última fase se articulaban los acuerdos a partir de los liderazgos internos, lealtades y cooperación a partir de beneficios o costos mutuos. Joy Langston: "Una búsqueda de las causas de las facciones políticas intrarrégimen", *Política y Gobierno*, vol.2, no.2, segundo semestre, 1995, pp.246-277.

²⁰ La disciplina legislativa en el PRI durante el régimen priista puede entenderse no sólo por el interés del legislador para continuar con su carrera parlamentaria, sino por los propios beneficios que obtenían durante su mandato ya sea porque tenían un perfil sectorial o dentro de otra índole en el partido. Además, la disciplina no significa presión ni exclusivamente la posibilidad de una sanción, sino incentivos, ambos permiten que haya constancia de una acción o práctica. Es importante precisar eso, dado que autores como Benito Nacif y Jeffrey Weldon se han abocado a destacar incentivos que el legislador tendrá sólo a posteriori, es decir

cabalidad la función deliberativa del Congreso de la Unión, pues mediante el dominio monopartidista se canceló la posibilidad de limitar las propuestas presidenciales, y se aceptó al presidente como el principal promotor de los cambios legislativos importantes.²¹

Uno de los indicadores más socorridos por los analistas para confirmar la primacía del presidente sobre el partido y el propio Poder Legislativo es el gran número de iniciativas importantes del Ejecutivo aprobadas en el Congreso, y las escasas modificaciones hacia sus propuestas, por lo menos desde 1946 a 1964. Con ello, se ha podido documentar que los legisladores del partido hegemónico promovían menos iniciativas importantes, además de que no siempre se hacían modificaciones sustanciales a la propuesta del presidente. La información si bien resulta insuficiente, da una visión panorámica de la cohesión partidaria ante la hegemonía presidencial (durante el periodo de 1946 a 1982). Este fenómeno fue perdiendo peso en la dinámica legislativa con la modificación de las reglas electorales, la participación de la oposición en el Congreso (lo cual inició desde 1964 y avanzó a partir de 1977 pero logró mayor contundencia a partir de 1988), y la alternancia en la presidencia en 2000.²²

después de su encargo, o bien, en sanciones contempladas por los estatutos del partido o el control en la selección de un cargo posterior, restando énfasis al significado que tenían para los legisladores priistas ser parte legitimadora de las iniciativas presidenciales, y estar en posibilidad durante su mandato de incluir y defender sus intereses de la fracción o grupo a la que estaba adscrito durante la legislatura.

²¹ Alejandra Lajous, "El partido nacional revolucionario y el Congreso de la Unión", *Revista Mexicana de Sociología*, vol.1, no.3, jul-sep, 1979, pp.656-669; Juan Molinar Horcasitas y Jeffrey A. Weldon, *Los procedimientos legislativos en la Cámara de Diputados 1917-1964*, México, Miguel Ángel Porrúa, Cámara de Diputados, LX legislatura, 2009, pp.101-112.

²² La referencia clásica además de Pablo González Casanova en *La democracia en México*, Era, 1998, p.29-33, es Rudolph O. de la Garza, quien identificó en la Cámara de Diputados una tendencia favorable al tratamiento de las iniciativas del Ejecutivo, en especial para el periodo de 1940 a 1970, pues era quien mayores iniciativas importantes enviaba y en su mayoría le eran aprobadas por unanimidad, no obstante, reconoció ciertos matices en el proceso legislativo, dado que no estaba anulada del todo la discusión y modificación de leyes que enviaba el Ejecutivo. *The Mexican Chamber of Deputies and the Mexican political system*, Universidad de Arizona, tesis doctoral, 1972. p.42. Jeffrey Weldon en una tendencia similar a De la Garza, contrarrestó la idea de un Congreso y Ejecutivo perfectamente alineados, y por tanto la concepción de un grupo legislativo disciplinado en todos los temas tratados, para ello el autor recuperó con mayor énfasis las disputas de 1917 a 1940 mediante algunas variables que no aplica sistemáticamente para los años subsecuentes, (Veto presidencial y enmiendas sustanciales del Congreso hacia iniciativas del Ejecutivo, con lo que buscaba hacer patente ciertos rasgos de las diferencias entre partido y presidente, así como de la oposición dentro del partido hacia iniciativas importantes impulsadas por el primer mandatario), recuperando casos aislados para el periodo de 1940 a 1997. Jeffrey Weldon, "Las fuentes políticas del presidencialismo en

Hemos dicho con anterioridad que la incorporación de los sectores al partido había sido un elemento sustancial para establecer la disciplina legislativa, pero es necesario precisar las implicaciones del rasgo corporativo. La organización sectorial del partido estableció prácticas de conciliación para que los intereses de las corporaciones fueran agregados, ya fuera legislando, o bien por medio de programas y políticas públicas impulsadas directamente por el Poder Ejecutivo. Esto significaba un intento por orientar las acciones gubernamentales, lo que permitió al presidente definir las políticas y reformas que le interesaban no sólo a él sino al partido y sus corporaciones, así le permitían al Estado en su conjunto articular las reformas importantes teniendo acuerdos previos que constituían en definitiva una coalición política. De igual forma, el respaldo de las corporaciones fue también una fuerza que blindaba al presidente frente a otras organizaciones externas o de movimientos no incorporadas al partido.²³

1.1.2 La preeminencia del presidente en la negociación política

Aunado a la tendencia unificadora del partido, tras el periodo cardenista se fueron regularizando las nuevas normas por las cuales el presidente disponía de facultades *metaconstitucionales* para consolidar y dar estabilidad a su proyecto de gobierno, siguiendo a Jorge Carpizo podemos ubicarlas en: 1) Ser el jefe del partido, 2) Designar a su sucesor, 3) Influir en la designación de los gobernadores, diputados y senadores, y 4) Mediar y articular a los grupos sociales que están organizados por sectores.²⁴

Dado que algunos de los aspectos señalados ya los hemos tratado y otros conciernen más a la estabilidad política de la hegemonía priista, únicamente nos interesa destacar el último punto, porque explica el papel del Presidente de la República en su relación con el Congreso. Recordemos que la capacidad del primer mandatario para conciliar con las diferentes fuerzas políticas e incluso imponerse y/o cooptarlas, le permitió asegurar estabilidad y respaldo político. La

México", en Scott Mainwaring y Mathew Soberg, *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Argentina, Paidós, 2002, pp.185-194.

²³ Arnaldo Córdova, *La política de masas del Cardenismo*, México, Era, 1974, pp.146-176.

²⁴ Jorge Carpizo, *op. cit.*, p.191

institución presidencial ya no era dependiente de la personalidad del caudillo como antes, sino que había diferentes niveles de autoridad, como los jefes de partido y los líderes en el Congreso de la Unión, ciertamente a esa organización jerárquica la acompañaron valores que reconocían al titular del Poder Ejecutivo como aquella figura que daría dirección al Estado, evidentemente por encima del Poder Legislativo. De esta manera la estructura del partido hizo que la negociaciones adquirieran vínculos institucionalizados potencialmente exitosos para la negociación que tendría el presidente y sus secretarios directamente con miembros importantes del sistema político como eran las organizaciones de masas, (Confederación de Trabajadores de México (CTM), Confederación de Organizaciones Populares (CNOP), Confederación Nacional Campesina (CNC), así como las cámaras de industriales y empresarios bajo una relación distinta a la de sus organizaciones incorporadas al partido, pero finalmente en una relación que tenía a la negociación como un mecanismo para solucionar los conflictos.²⁵

En cuanto al procedimiento legislativo, resulta notable la capacidad de negociación del presidente con las organizaciones y su partido para generar un pre dictamen antes de presentarse formalmente al Congreso de la Unión. Esto fue esencial en tanto que disminuía el conflicto interno, si bien no disponemos información documental que nos permita analizar los alcances que tuvo esta característica para todas las iniciativas prioritarias del presidente, hay cierta evidencia que invita a considerarlo como un elemento significativo para explicar el éxito de sus proyectos impulsados.²⁶ Así, los indicios apuntan hacia una acción presidencial concertadora que contemplaba un proceso de consulta con sus corporaciones y grupos de interés lo que disminuía en cierta medida la posibilidad

²⁵ Arnaldo Córdova, *La formación del poder político en México*, México, Era, pp.45-71; y María Lorena. (et. al), *op. cit.* pp.293-433.

²⁶ El trabajo de Rudolph O. de la Garza está enfocado sobre todo la década de 1970, y en él existen algunas referencias testimoniales que documentan las actuación de los legisladores hacia las iniciativas del Ejecutivo, destacándose la secrecía de las discusiones internas de los partidarios y la vinculación del gabinete con legisladores antes de que se presentara la iniciativa. Rudolph O. de la Garza, *op. cit.* pp.54 y 55. En lo particular, un ejemplo paradigmático de la coordinación entre Ejecutivo y Legislativo fue la construcción de la reforma laboral de 1970, en la cual el Presidente y su gabinete realizaron un proceso de discusión y acuerdo con los grupos del sector laboral y económico, todo ello previamente a que el primer mandatario enviara la iniciativa al Congreso de la Unión: Lorenzo Arrieta, "La estabilidad económica y el reagrupamiento obrero", en Javier Aguilar (comp.). *La historia de la CTM 1930-1990*, México, UNAM, 1990, pp.425-503.

de un conflicto, de esta forma al llegar a las comisiones legislativas del Congreso, se podrían agregar o eliminar algunas disposiciones, pero, regularmente, por la negociación previa los dictámenes terminaban resolviéndose favorablemente.²⁷

1.1.3 El Congreso como espacio unipartidario

El debilitamiento del Poder Legislativo que se vivió de 1934 hasta 1977, estuvo sustentado por las reglas electorales (sistema mayoritario hasta 1964, y proporcional, con limitada participación de la oposición hasta 1988) y por las del partido hegemónico,²⁸ aunado a que el gobierno entorpecía el triunfo a la oposición, lo que dio al PRI una mayoría capaz articular su políticas de gobierno y reformas.²⁹ Así pues, el partido corporativo además de transformarse en una fuerza legislativa en armonía con el proyecto del gobierno, se fue convirtiendo en una estructura electoral a nivel nacional, y que ningún otro partido llegó a disponer.³⁰

En cuanto a las características generales de las disputas políticas dentro del Congreso y el debate interno sobre los proyectos de reforma y políticas gubernamentales más importantes de cada periodo sexenal, sabemos poco. Al no haber participación significativa de la oposición en las comisiones ni registro documental de las discusiones, el proceso legislativo adquirió un carácter casi secreto durante esos años (1946-1982), salvo cuando se evidenciaba la

²⁷ Rudolph O. de la Garza, *op. cit.* pp.51 y 52.

²⁸ La principal regla era la primacía del presidente, quien junto con la dirigencia del PRI recompensaban la lealtad de los sectores, gobernadores y grupos del partido, si bien desde la presidencia se decidían varias políticas y reformas, la negociación entre los diferentes actores era un proceso indispensable.

²⁹ De 1917 a 1946, la regulación de partidos y candidatos permitió la participación de agrupaciones, así como de personas en lo individual presentaba requisitos mínimos y altas probabilidades para que las fuerzas locales pudieran tener representación en el Congreso. La creación del PNR en 1929 limitó esas posibilidades, y sus cambios en 1938 y 1946 permitieron centralizar las fuerzas políticas atomizadas. Además, con una nueva ley al final del periodo señalado se incluyeron aceptaban bajo condiciones poco favorables la oposición partidaria en la competencia electoral, en la misma tendencia irían las reformas en 1951, 1963, 1971, 1973. Tras la reforma de 1977 y el aumento el establecimiento de la proporcionalidad se permitiría en la Cámara al menos 100 escaños a la oposición, así como ir restando predominio a la Secretaría de Gobernación en el proceso de registro de nuevos partidos y darle mayor predominio al Colegio Electoral. Juan Molinar H., *op. cit.*

³⁰ Con respecto a la utilidad de la estructura partido en el proceso de reclutamiento político véase: Peter H. Smith, *Los laberintos del poder*, México, Colegio de México, 2a.ed., 1979, p.223-280. Sobre las reglas, y prácticas autoritarias del gobierno para controlar la presencia de la oposición: Juan Molinar H., *op. cit.*, Caps.1 y 2.

inconformidad en el pleno, que no era habitual.³¹ No obstante, por la integración que tenía el PRI en el Congreso y algunos estudios que han analizado conflictos y acuerdos dentro de algunos sectores, es posible pensar que el recinto parlamentario era el reflejo de las disputas internas y consensos obtenidos por la coalición política con las diferentes organizaciones tanto incorporadas como externas al partido.³²

Las reglas formales que regularon las instancias negociadoras estuvieron concentradas en el reglamento del Congreso de la Unión de 1934, que rigió la vida política del Congreso en la mayor parte del régimen autoritario, hasta la aparición de la Ley Orgánica de 1979 que modificó moderadamente la integración del Congreso y de las comisiones y con ello la conformación de acuerdos. La Gran Comisión dispuesta en el reglamento citado, fue el órgano central para articular las negociaciones entre priistas, en las cuales no tuvo cabida la oposición y mucho menos coaliciones legislativas. Tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado dicho órgano de gobierno estuvo compuesto únicamente por integrantes priistas hasta 1997. Como puede advertirse, la Gran Comisión estaba diseñada para funcionar con la mayoría absoluta; definía la integración en comisiones, además de ser una instancia fundamental si alguna iniciativa buscaba llevar al pleno de las cámaras.³³ Uno de los cambios que mitigaron esa asimetría se dieron tras la entrada de los diputados de partido en 1964, con lo que se estableció un espacio importante para que la oposición expresara en tribuna y en algunas comisiones cuestionamientos hacia las reformas prioritarias del gobierno, no obstante tendría un escaso impacto en los acuerdos del partido hegemónico.

³¹ Véanse *Diarios de Debates*, Cámara de Diputados y Senadores.

³² Al respecto consúltese un estudio ya mencionado que abarca un periodo importante del régimen presidencialista, desde 1933 hasta 1982, y en el que se pueden advertir algunas conquistas plasmadas en la legislación y disputas del sector obrero liderado por la CTM, que en su momento fue parte de una de las organizaciones más relevantes dentro del partido, véase: Javier Aguilar (coord.), *op. cit.* tomos. 1 y 2. En cuanto a la relación de los empresarios con el sistema político y su influencia en la definición de la política económica, véase: Francisco Valdés Ugalde, *Autonomía y Legitimidad. Los empresarios, la política y el Estado en México*, México, Siglo XXI, 1999, pp.129-202; y Carlos Arriola Woog, *Los empresarios y el Estado 1970-1982*, México, Miguel Ángel Porrúa, UNAM, 1988. caps. 2 y 3.

³³ Art. 105, numeral 5, *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCG)*, publicada el 25 de mayo de 1979 en el *Diario Oficial de la Federación*.

1.2. Los pesos y contrapesos en la nueva dinámica legislativa 1988-2012

Las reformas electorales y políticas mostraron con mayor nitidez sus efectos para transformar el proceso legislativo a partir de 1988, al permitir la institucionalización de la pluralidad política y la ausencia de mayorías unipartidistas.³⁴ Dos disposiciones clave de este proceso reformador fueron el umbral máximo para la sobrerrepresentación de un partido en la Cámara de Diputados, desde entonces ningún partido podría obtener más 300 legisladores por ambos principios (mayoría y proporcional) pero tampoco un número de diputados que represente más del 8% con respecto a su votación nacional obtenida. En el Senado de igual forma la combinación entre los principios de mayoría relativa, proporcional y primera minoría para integrar al Congreso ha favorecido la pluralidad. En este sentido el multipartidismo trastocó el procesamiento de reformas importantes, sin embargo los acontecimientos que terminaron por consolidar la nueva dinámica legislativa fueron la pérdida de mayoría absoluta en 1997 y 2000 en las cámaras de Diputados y Senadores respectivamente, así como la consecuente alternancia política en la titularidad Poder Ejecutivo, esos cambios no habrían sido posibles sin la participación política y el cambio de preferencias que se dio por los votantes quienes tenían en poca estima el predominio del mismo partido político.³⁵

Ambos sucesos modificaron la lógica de la negociación, en la medida que orillaron al presidente a buscar nuevos vínculos institucionales con el Congreso, la mayoría de éstos de manera informal (pues el diseño constitucional relativo al

³⁴ Para ubicar esos procesos con mayor detalle, véase: Ricardo Becerra et.al, *El mecánica del cambio político en México*, México, Cal y Arena, 2002. y Juan Molinar Horcasitas, *El tiempo de la legitimidad*, México, Cal y Arena, 1991.

³⁵ Para poner en perspectiva la pérdida electoral del Revolucionario Institucional, considérese que en 1964, el PRI obtuvo del 86.37% de la votación para la elección de diputados federales, mientras que el partido más cercano (PAN) sólo 11% de los votos. Esos umbrales en la votación serían la tendencia dominante —pese algunos excepciones (1973)— hasta 1977, cuando el PRI por primera vez desciende al 69% de los votos para integrar la Cámara de Diputados, lo cual continuaría de manera similar hasta 1988, en dónde el porcentaje de sus votos para el PRI alcanzarían el 51%. Desde entonces sus ganancias electorales en el Congreso son muestra del tripartidismo mexicano, como lo indican los siguientes datos sobre la votación en términos porcentuales para las elecciones de representantes en la Cámara de Diputados: 1991-64%, 1994-60%, 1997-37%, 2000-37%, 2003-23.4% 2006- 29%, 2009-36.5% 2012 -29.8%. Silvia Gómez Tagle, *Transición Inconclusa*, México, Colegio de México, 2a. ed., 2001, p.67 y 75; y www.ine.com.mx [Consulta: 5 marzo 2015]

proceso legislativo seguía siendo el mismo). Esos nuevos enlaces y pautas para el intercambio político estarían orientadas a definir la forma en la que discutirían las reformas prioritarias del gobierno con las demás fuerzas políticas. Es de destacar que la nueva dinámica sustentada en el avance de la oposición en la integración de sus propuestas, tuvo antecedentes con la reforma política de 1977 y 1982, en las que el Ejecutivo cedería ante ciertas demandas impulsadas históricamente por los partidos políticos en materia electoral. No obstante, es con Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo que se afianzó el intercambio de las fuerzas políticas como el medio indispensable en los procesos reformadores. Dicha tendencia se mostraría con el presidente Fox y Felipe Calderón, pero a través de un mayor equilibrio entre las tres fuerzas políticas dominantes.

En la segunda etapa del cambio político que con mayor contundencia puede ubicarse a partir de 1997, las fuerzas políticas ya no sólo respondían a la convocatoria de las iniciativas del presidente, pues la pluralidad política y la dinámica legislativa afectaba los objetivos y estrategias de los grupos parlamentarios para el conjunto de políticas más allá de las presidenciales, por tanto ahora tendrían que aceptar conciliar si es que buscaban conseguir sus políticas y reformas. En cuanto al Congreso de la Unión, desde entonces ya emancipado de la hegemonía presidencialista, es necesario señalar su incapacidad para generar un proyecto alternativo que pudiera considerarse sustituto del antes dirigido por la coalición gobernante, no obstante conforme pasó el tiempo se fue transformando en generador de coaliciones legislativas sobre políticas fundamentales con autonomía del Ejecutivo (2000-2012), en cierta medida complementando el propósito del presidente de dar orientación al Estado por medio de la legislación.³⁶

En la segunda parte de este capítulo explicaremos las características principales que produjo la pluralidad política en la dinámica, a partir de tres de los

³⁶ Álvaro López Lara, "Presidencialismo y coaliciones legislativas en la Cámara de Diputados, 1991-1999" en *Polis*, UAM, no. extraordinario, 2002, pp.121-155; Ma. Amparo Casar, "Los gobiernos sin mayoría en México: 1997-2006", *Política y Gobierno*, vol. 14, no. 2., segundo semestre, 2008, pp.221-270.

aspectos principales que abordamos con el régimen autoritario: los partidos, el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo.

1.2.1 La dinámica de un sistema pluripartidista. Los ejes de la cohesión y disciplina política

Dado que el sistema de partido hegemónico y el liderazgo del presidente fueron fundamentales para explicar la disminuida relevancia del Poder Legislativo, era indudable que con la pluralidad política habría una transformación, pues, la actuación del partido en el gobierno se enfrentaba a la participación de las dos fuerzas política más importantes (PAN y PRD). Nuestra exposición retomará las características centrales en torno a la cohesión partidaria a partir de la dinámica política que surge de 1988.

El primer rasgo importante a destacar es que a pesar de que la estructura corporativa del PRI se mantenía, éste iría perdiendo efectividad en sus intentos por incidir, orientar y respaldar las decisiones del presidente dado la presencia de otras fuerzas. Pese a ello, la cohesión partidaria no se diluyó del todo, y los legisladores con carácter sectorial mantenían su lealtad al grupo y las reglas para dirimir sus disputas.³⁷ Una explicación de ello es que los diputados y senadores seguían beneficiándose de pertenecer al partido, y atender en esos momentos contra el proyecto dominante habría sido incongruente con la posibilidad de mantener alguna injerencia directa, siempre y cuando se sostuviera lealtad al poder Ejecutivo y las políticas que impulsaba.³⁸

³⁷ Para entender el proceso, debe considerarse que la vida interna del PRI de 1982 a 2000 está plagada de distanciamientos de las diferentes fracciones sobre las reglas políticas para la selección de candidatos al gabinete presidencial. Las disputas se agudizaron por la tendencia a privilegiar personas con escasa militancia partidaria. Ello se confirma con las problemáticas que viviría la dirigencia nacional y los cuestionamientos de los inconformes dentro del partido. La formación de la corriente democrática en el interior del Revolucionario Institucional previo a la sucesión de 1987 exhibió un distanciamiento con la forma en la que hasta entonces se articulaban las diferencias. En el periodo de 2000 a 2006 aumentaron los distanciamientos y pugnas internas, al no haber ya un presidente que favoreciera y diera pauta sobre la corriente hegemónica, afectando el desempeño del partido en el Congreso.

³⁸ Luis Carlos Ugalde, "Relación entre partidos, Congreso y Poder Ejecutivo en México: El caso de la disciplina partidaria", en Víctor Alejandro Espinosa Valle y Luis Rionda (coords). *Después de la alternancia. Elecciones y competitividad Electoral*, México, SOMEE/Colegio de la Frontera Norte y Universidad de Guanajuato, 2005, p.110.

En cuanto al esclarecimiento de la cohesión de los legisladores, fue con mayor nitidez hasta 1997 que los estudiosos advirtieron (gracias a la posibilidad de elaborar un registro sistemático de las votaciones en el pleno de la Cámara de Diputados) el "grado" de cohesión política que estaba presente en los grupos parlamentarios. Por tanto y en ausencia de información parecida para periodos anteriores, las referencias documentales para el periodo de 1988 a 1997 siguen siendo escasas.³⁹ Además, el desdén académico sobre la dinámica interna de los legisladores en la oposición se debe a su escasa presencia en el Congreso de 1940 a 1988, incluso el PAN que fue en ascenso tampoco llegó trastocar la dinámica de la coalición presidencialista, por lo que en realidad no tenía mucho sentido pensar en si actuaban como un grupo cohesionado y disciplinado en el Congreso.⁴⁰ No así a partir de 1988, cuando la cohesión de Acción Nacional en la Cámara de Diputados resultó esencial para aprobar reformas constitucionales. Con el cambio político en la dinámica legislativa para los estudiosos de la acción partidaria en el Congreso, la dirigencia partidaria y las coordinaciones cobrarían mayor interés por su tarea para cohesionar al grupo en el ámbito legislativo.

A parte de lo ya mencionado, resulta oportuno tener en cuenta que la preocupación subyacente en los estudios sobre la cohesión partidaria es, en esencia, la misma que durante el presidencialismo, a saber, que la unidad

³⁹ En términos cualitativos hay trabajos que han ayudado a esclarecer el desempeño y el estado de institucionalización de los partidos de oposición, así como su vinculación con la negociación, véase: Jean François Prud'homme, *Party Strategies and negotiations over the rules for electoral competition: Mexico, 1988-1994*, tesis doctoral, Universidad de York, 1996; y Esperanza I. Palma, *Opposition parties and democratization in Mexico: a study of the PAN and the PRD 1988-1997*, tesis doctoral, Universidad de Notre Dame, 2000.

⁴⁰ Los estudios disponibles están referidos más a los consensos o disputas partidarias sobre el papel que debe adoptar su organización, en cuanto a su definición ideológica o su presencia electoral, así como en la propia vida organizativa. Un ejemplo de ello es el trabajo de Soledad Loaeza, quien a pesar de no tener como eje la acción legislativa del partido, identificó algunas de las discusiones importantes en torno las reformas políticas de 1977 y 1989. *El Partido Acción Nacional: la larga marcha. Oposición leal*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, pp.309-440. Aquí es oportuno mencionar que las disputas internas y los ajustes en la correlación de fuerzas no siempre se originan por la definición programática o ideológica del partido, ni tampoco por su relación con el presidente y el partido gobernante, muchas veces son disputas por el acceso a puestos dentro del partido, la definición de tácticas electorales, la selección de candidatos y en general la construcción de las reglas formales e informales que rigen la vida interna de la organización. Empero, debe tenerse presente que esas disputas pueden terminar afectando el desempeño legislativo del grupo parlamentario. Francisco Reveles, explica algunas de las disputas internas a partir de 1988: "Las fracciones de Acción Nacional: una interpretación", *Revista Mexicana de Sociología*, vol.60, no.30, jul-sep, 1996, pp.43-59.

descanse en la supremacía del mandato imperativo hacia el legislador, con lo cual la unidad del grupo llegaría a obstaculizar el carácter deliberativo del Congreso y la necesidad legislar a partir de criterios públicos, huelga mencionar que dichos aspectos resultan indispensables en una institución que sigue los valores y reglas de la democracia.

Una de las propuestas conceptuales que se han destacado en esta última línea de análisis, concibe a la ausencia de reelección consecutiva de legisladores (Art. 59 constitucional) como una condición clave para el existencia de la disciplina.⁴¹ Benito Nacif señala dos dimensiones de la disciplina, por un lado, la facultad del Consejo Ejecutivo Nacional para decidir los candidatos a legisladores, y por el otro, cuando el legislador ya ha rendido protesta en el Congreso para su encargo, Nacif también destaca los castigos y mecanismos de control de los que dispone la dirección del partido para constreñir al legislador y seguir las decisiones de la dirigencia partidaria, y sobre todo, ante la renovación de cuadros que existe sin reelección. Ello ocasiona que el legislador al proponerse continuar su carrera política no rechace las disposiciones del partido. Esto según el autor mencionado se sostiene por la prohibición de la reelección consecutiva de legisladores genera un vínculo de lealtad hacia la dirigencia del partido.⁴²

De acuerdo al consejero electoral del IFE (2008-2014), esos dos elementos son centrales para la definición de la disciplina. Como el mismo lo menciona contemplando el cambio político en México:

El origen estructural del gobierno de partido centralizado radica en que las instituciones determinan las estrategias de carrera de los políticos que buscan u ocupan un cargo en la Cámara de Diputados. De hecho, una de las instituciones fundamentales para la centralización de las fracciones parlamentarias de un partido -la no reelección consecutiva- fue introducida a principios de los años treinta, como parte de una estrategia para debilitar los vínculos políticos entre los legisladores y los electores locales, y concentrar el poder en la dirigencia nacional del partido hegemónico. Sin embargo, el desarrollo de un sistema de partidos más competitivo no ha cambiado la relación entre los legisladores y sus partidos. El crecimiento de los partidos de oposición fue acompañado, si acaso, de cambios

⁴¹ Cabe mencionar que en la reforma política de 2013, se aprobó la reelección consecutiva de legisladores.

⁴² Benito Nacif, "Para comprender disciplina de partido en la Cámara de Diputados: el modelo de partido centralizado", en *Foro Internacional*, vol.42, no.1 (167), enero-marzo, 2002, pp.10 y 11.

institucionales que incrementaron las facultades de los dirigentes nacionales de los partidos.⁴³

Luis Carlos Ugalde recupera el argumento de Nacif en cuanto al papel de reclutamiento y el control hacia el legislador producto de la reelección, pero él no considera que sea la dirigencia del partido el elemento principal de la disciplina en el Congreso. En cambio, atribuye al coordinador del grupo parlamentario un papel central para disciplinar a sus correligionarios.⁴⁴ Así mismo, Ugalde destaca a los gobernadores estatales como actores que igualmente promueven satisfactoriamente los temas de interés local en sus respectivos estados durante el proceso legislativo el Congreso de la Unión.⁴⁵

La visión de Nacif no es contundente en cuanto a si el "gobierno de partido centralizado" es o no adecuado para el fortalecimiento del Poder Legislativo y el sistema presidencial en su conjunto, tampoco queda claro si las facultades de los partidos sobre los legisladores mejoran o empeoran la dinámica del Congreso. En cambio su preocupación sobre la disciplina está limitada al estudio sobre los efectos de la prohibición de la reelección consecutiva de mandato, en el cual el tema de fondo es demostrar escasa profesionalización y la poca continuidad en el trabajo parlamentario. Con tales objetivos, Nacif y autores afines conciben a la disciplina como parte de una estructura más amplia que termina limitando una dinámica legislativa democrática con apego al interés público y en cambio privilegiando el particular.

⁴³ *Ibid.* p.37

⁴⁴ Luis C. Ugalde "Relación entre partidos, Congreso y Poder Ejecutivo en México: El caso de la disciplina partidaria", en Víctor Alejandro Espinosa Valle y Luis Rionda (coords). *Después de la alternancia. Elecciones y competitividad Electoral*, México, Asociación de estudios electorales, Colegio de la Frontera Norte y Universidad de Guanajuato, 2005, p.107. En la misma línea de investigación se encuentra Laura Valencia Escamilla, alumna de Ugalde, quien rescató algunas particularidades del proceso de selección como: reglas electorales (mayoritario, proporcional), sistemas de financiamiento, reelección, reglas de los partidos y normas internas del Congreso. Laura Valencia, *La disciplina parlamentaria en México. La VII Legislatura de la Cámara de Diputados*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2005, pp.16-40. Además de los aspectos ya mencionadas, podemos agregar, la afinidad ideológica, los vínculos con los grupos de interés, así como los liderazgos partidarios y la dinámica interna.

⁴⁵ Sobre este último particular es necesario destacar que aún cuando exista un vínculo permanente de los legisladores e intereses locales, no tiene cabida en la discusión de la mayoría de los temas de carácter general y no necesariamente local que se discuten en el Congreso. Quizá donde lo local se hace más evidente sea en la discusión del "paquete económico", sin duda importante para la viabilidad de varias políticas y programas, pero no necesariamente reflejo de todas las negociaciones que se realizan en el Congreso.

Luisa Béjar recuperó y advirtió mejor el significado de los argumentos de Nacif, así como las repercusiones institucionales que se derivan de considerar los liderazgos como la autoridad suprema, al respecto comenta:

En el caso de México, se parte de la idea de que una vez iniciada la democratización de su vida política, el marco institucional del Congreso de la Unión ha facilitado la tarea de integrar la voluntad ciudadana al incentivar en los grupos parlamentarios la disciplina partidista. *Sin embargo, al concentrar en sus liderazgos importantes decisiones procedimentales la cantidad de respuesta de los legisladores a las demandas de los electores puede verse afectada.* En consecuencia, el diseño que comienza a afianzarse en la legislatura mexicana pone en riesgo la construcción de una representación parlamentaria democrática, como cabría esperar del nuevo régimen mexicano en conformación.⁴⁶

En relación a la exposición de Béjar, es importante advertir que su planteamiento no desdeña la disciplina, en tanto que posibilita respaldar los intereses que como partido intentan representar, y que de otra forma sería imposible si existiera sólo intereses particulares de cada legislador sin algún elemento en común. No obstante, para Béjar la labor parlamentaria tiende a concentrarse demasiado en los liderazgos, observación que tomamos en consideración para entender las diferencias instancias del proceso legislativo y en la cual la acción del partido es fundamental, sin embargo la criticamos por considerar que elude distinguir los aspectos positivos y las problemáticas más importantes del partido al buscar cohesionarse para una coalición.

Desde nuestra perspectiva, y como analizaremos en el capítulo posterior, más allá de que pudiera haber un protagonismo de la dirección de partido o de la coordinación de la bancada, es necesario advertir que regularmente ambas buscan tener influencia en las decisiones dentro del Congreso, por lo que hay una interrelación y con ello un interés por priorizar temas de interés público ya sea promoviendo o bloqueando la práctica legislativa.

Por tanto y a pesar de que por ahora no profundizaremos en discutir si efectivamente la disciplina está desvirtuando el interés público y reducido

⁴⁶ Luis Béjar, "Representación parlamentaria y disciplina partidista: el caso de México" en Rosa M. Mirón y Luisa Béjar (coords), *El Congreso Mexicano después de la Alternancia*, México, Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, LVIII legislatura, 2003, p.198. [Las cursivas son mías]

representatividad del Congreso, como lo llega a sugerir Béjar, es loable enfatizar, que la disciplina del grupo hacia el coordinador en sí misma no es un aspecto negativo ni elimina la correlación de fracciones como en ocasiones se llega a sugerir.⁴⁷ Además tampoco es el único vínculo que fomenta la cohesión, por lo que la dependencia del legislador respecto del coordinador no anula las divisiones internas entre fracciones que permean tanto la dirección del partido como en la dirigencia de la bancada legislativa.⁴⁸

La disciplina es un mecanismo partidario que promueve la cohesión pero no es la única dinámica interna; suponerlo de otra forma sería aceptar que la disciplina le facilita todo el trabajo político al coordinador con su grupo. Pero aun más, si llevamos a sus últimas consecuencias los planteamientos de quienes destacan el aspecto disciplinado del grupo, el único beneficiario en esa mecánica monolítica es el interés particular de los coordinadores o de facciones que puede imponer y contraponerse a los intereses de la bancada y de los representados. En relación a esto último, consideramos importante destacar que el interés partidario por establecer pautas institucionales que fomenten la cohesión y la toma de decisiones, obviamente busca la unidad, pero que ésta signifique una contraposición al interés público es una cosa muy distinta, que no se deriva de la primera.

⁴⁷ Cuando autores como L. Béjar, B. Nacif, o L. Ugalde afirman de manera insistente que las direcciones centrales de los partidos o los gobernadores —en tanto influyen en la selección de legisladores federales— ejercen una influencia perjudicial en los incentivos que va tener el legislador también, enfatizan en la eliminación de las dinámica entre fracciones. Si bien reconocen las divisiones internas, también las minimizan y no las consideran para explicar los proyectos de reforma que se impulsan y los relegan como factor explicativo. *Cfr.* Luis Carlos Ugalde, *op. cit.*, p.90; Luisa Béjar, *Los partidos políticos en el Congreso de la Unión, op.cit.*

⁴⁸ Los estudios sobre la cohesión legislativa que han abordado el comportamiento legislativo encontraron una tendencia favorable hacia la homogeneidad de los grupos al votar en el pleno. De acuerdo con Ma. Amparo Casar el PRI presentó disidencia en 20 por ciento de las iniciativas sujetas a votación en el pleno durante la LVII Legislatura de la Cámara de diputados (1997-1999), 68 por ciento en la LVIII (2000-2003) y 77 por ciento en la LIX (2003-2006). En cuanto al PAN obtuvo 67, 50 y 25 por ciento para cada una de las legislaturas mencionadas, y para el PRD fue de 58, 24 y 52 por ciento respectivamente. Es necesario destacar que esta disidencia ha sido mínima en términos cuantitativos, pues, para los periodos antes señalados, en el caso del PRI los legisladores que no votaron en el sentido de su grupo fueron en promedio el 1.40, 5.88 y 4.93 por ciento de su grupo, para el PAN de 7.93, 6.13 y 2.96 por ciento, mientras que para el PRD de 9.59, 12.26 y 4.48 por ciento. consúltese: Ma. Amparo Casar, "Los gobiernos sin mayoría en México: 1997-2006", *op. cit.*, pp.221-270.

En suma, la nueva dinámica legislativa en México en un sistema plural y en la búsqueda de mayorías ha exigido a los grupos cohesionarse para que los coordinadores puedan negociar como un grupo parlamentario. El principal cuestionamiento que concita el tema disciplina en la nueva dinámica legislativa, es si su efecto cohesionador favorece o perjudica el ejercicio representativo. A partir de un recuento teórico que recuperamos al respecto, se tiende a enfatizar lo segundo a pesar de que no se sustente empíricamente. Ante esa falta, hemos señalado que la correlación de fuerzas y la dominancia de alguna coalición como un aspecto importante para refutar los argumentos peyorativos de esa idea, toda vez que la dinámica interna del partido (incluyendo al grupo legislativo) es la que define la prioridad y calidad de los bienes públicos que buscarán incorporar en la legislación frente a otras fuerzas políticas. Incluso si el interés por privilegiar lo particular sobre lo general es una práctica recurrente por un partido, la dinámica es la que decidirá o no su permanencia. Aunque nuestro propósito no es determinar de forma integral qué tanto las reformas laboral, fiscal y política se acercan al interés público o al privado, sí nos aproximamos a ello, mediante el estudio de las implicaciones políticas e institucionales que las iniciativas sean presentadas por el presidente, las repercusiones de éstas, y el significado de lo aprobado en términos del proceso legislativo.

1.2.2 La negociación en el Congreso plural

La dinámica legislativa hace que los partidos políticos tengan que negociar con las demás fuerzas políticas en la mayor parte del proceso legislativo, mismo que implica un proceso complejo de acuerdo y coordinación intra e inter partidaria en ambas cámaras, y deriva finalmente en una coalición legislativa de dos o más partidos para una reforma legal o constitucional. En el caso mexicano, la negociación política se ha caracterizado por ser inestable y carecer de un pacto inicial o un acuerdo programático como en las coaliciones de gobierno, y a su vez tampoco obedece a la inclusión de la oposición en el gabinete.⁴⁹

⁴⁹ Es importante recordar que la coalición de gobierno en los países que la practican supone la existencia de coaliciones legislativas, la diferencia es que en la coalición de gobierno las negociaciones se orientan

Incluso sin una coalición programática inicial ligada al plan de gobierno del presidente, hay que destacar que la única forma en la que las fuerzas políticas mexicanas han podido concretar cambios importantes en la legislación, en éstos casi 20 años bajo una dinámica tripartidista y un Congreso sin mayoría, es negociando temas que a las fracciones les interesan. Las coaliciones bajo esa dinámica no suponen siempre la unanimidad, en cambio, se adaptan al interés y capacidad de negociación que las fuerza políticas concitan, por lo que hay combinaciones de alianzas del PAN, PRI y PRD así como con las fuerzas políticas minoritarias. La repercusión institucional del contexto plural es evitar la realización de cambios constitucionales unipartidarios y elevar los costos políticos de excluir la discusión con los demás grupos políticos.

Ya que la negociación tiene un aspecto central en la formación de coaliciones es importante separarla del carácter peyorativo que anteriormente se le adjudicaba, al contrastarla con la deliberación, e incluso en la actualidad todavía algunos estudiosos solo encuentran atractivo su estudio como un aspecto negativo en sí mismo y ligado a intereses particulares. Algunos teóricos políticos y sociales definieron la negociación como la comunicación entre dos o más integrantes a partir de intereses particulares, contrarios al bien común. Dicha definición se contraponía al diálogo racional a partir de argumentos que suponía una deliberación.⁵⁰ Autores como Jane Mansbridge, Bohman, Gutman, Thomson, y Lafont, han demostrado la escasa utilidad analítica de dicha dicotomía,

inicialmente hacia lograr un referente programático, pero también una integración conjunta de cargos en las partidos coaligados en secretarías o ministerios, lo que supone establecer un vínculo de corresponsabilidad. No obstante, es pertinente enfatizar que la negociación sigue siendo un aspecto central, en las coaliciones de gobierno, y que su futuro depende de prácticas que se enfrentan a características similares a las que tienen las coaliciones legislativas en México, esto es, discusiones permanentes sobre los alcances de las políticas iniciales, confrontaciones e incluso rupturas, por lo que la coaliciones legislativas derivadas de esa primera coalición gubernamental tampoco están garantizadas. Ver: Adrián Albalá, *Las coaliciones gubernamentales en los regímenes presidenciales. Su incidencia en la estabilidad política el caso del Cono Sur 1983-2005*, España, Barcelona Center of International Affairs, no. 29, 2009, pp.20 y 21

⁵⁰ Jürgen Habermas, Hannah Arendt y Carl Schmitt, fueron los autores representativos de la concepción clásica de deliberación en contraposición a la negociación, posteriormente estuvieron, al menos en Estado Unidos, quienes desde la teoría de la república cívica tenían esa misma visión. Esa tendencia se mantuvo por John Rawls y Joshua Cohen, quienes seguían explicando a la deliberación como el mecanismo racional idóneo para la definición del bien público, en contraste con la negociación (bargaining) basada en intereses parciales contrarios a una sociedad justa. Consúltese: Jane B. Mansbridge, "Deliberative and non deliberative negotiation", HKS Faculty Research Working Paper Series RWP09-010, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, 2009, pp.3-5.

argumentando que las condiciones necesarias para deliberar, a saber, ausencia de coerción, inclusión, e igualdad de condiciones, también están presentes en la negociación, en lo cual coincidimos.⁵¹

En los apartados siguientes enfatizamos en la negociación de las coaliciones, especificando el avance de la igualdad, a partir del aumento de la presencia partidaria en las cámaras del Congreso. La transformación considerable de las reglas para la integración y la discusión en el Congreso favoreció la negociación y discusión, especialmente entre PRI, PAN y PRD. De igual forma advertimos sobre los vínculos informales que el Poder Legislativo y Ejecutivo han establecido para cooperar a partir de la división de poderes, y que han sido característicos de las últimas décadas de gobiernos sin mayoría. Posteriormente hacemos una caracterización general de cómo se dan los procesos legislativos, destacando el papel de los órganos decisorios y la correlación de fuerzas como elemento central para la formación de coaliciones.

1.2.2.2 El proceso hacia la igualdad de condiciones en la negociación

A partir de 1988 los legisladores de la oposición seguían disponiendo de la facultad para presentar iniciativas, por lo que puede descartarse que el marco jurídico fuera un impedimento, sin embargo en la práctica el partido todavía mayoritario (50%+1) tenía cierto dominio para legislar en comparación de las demás fuerzas. Una de las instancias donde resultaba evidente la superioridad priista era el paso de las iniciativas por comisiones, pues la "sobre representación" del PRI en el Congreso no favoreció para que las propuestas más importantes y ambiciosas de la oposición fueran objeto de discusión y negociación. Esto se puede corroborar por la composición de las comisiones de 1988 a 1997 en la Cámara de Diputados, en las que el Revolucionario institucional obtuvo espacios entre el 53 y 75 %, mientras que para 1991-1994 fueron del 61 al 92 %, y

⁵¹ *Ibid*, p.8.

finalmente en el periodo 1994-1997 oscilarían entre el 57 al 81%.⁵² En este sentido y dado que las resoluciones en las comisiones son por mayoría simple (aun cuando se trate de reformas constitucionales), es natural considerar que los grupos parlamentarios no oficialistas, aún coaligados, dependían del aval priista para incorporar temas importantes. De igual forma, puede decirse que la inexistencia de una mayoría calificada no fue suficiente para que la oposición dispusiera de presidencias en comisiones importantes.

En cuanto a la Gran Comisión, los acuerdos de los grupos parlamentarios 1991 se concretaron en la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, sustituyendo varias de las funciones del anterior órgano netamente priista. De esa manera también se respondió a una composición más plural del Congreso tras las elecciones federales de 1988.

En la Ley Orgánica de 1994 se formalizó la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, precursora de la Junta de Coordinación Política que existe hasta la actualidad (2015). El órgano de gobierno que se sustentó por un acuerdo parlamentario desde 1991 fue el punto de confluencia para la programación de los asuntos legislativos, pues desde entonces los coordinadores de los grupos parlamentarios estarían inmersos en las negociaciones de los diferentes asuntos, tales como la programación de aquellos que se discutirían en pleno y el seguimiento del trabajo en comisiones. De esta forma hubo un andamiaje que en términos generales siguió vigente hasta el sexenio de Felipe Calderón permitiendo que el intercambio político y las coaliciones fueran los mecanismos para dirimir los conflictos.

A continuación puede verse cómo el cambio plural fue afectando la integración de órganos de gobierno y tres comisiones estratégicas.

⁵²Alonso Lujambio, "La Cámara de Diputados de México. Arreglos institucionales y proceso político", *Estudios Congresionales*, México, Senado de la República, Mesa Directiva, LXI legislatura, 1a. ed., 2010, pp.133-147.

1. Integración de órganos de gobierno y algunas comisiones
en la Cámara de Diputados 1988-1997

Legislaturas Orgs. de gobierno y comisiones estratégicas	1988-1991 LIV			1991-1994 LV				1994-1997 LVI			
	PRI	PAN	Otros	PRI	PAN	PRD	Otros	PRI	PAN	PRD	Otros
	Porcentajes %										
Gran Comisión	100	-	-	100	-	-	-	100	-	-	-
Comisión de Régimen Interno y Concertación política	-	-	-	8	8	8	75	57	14	14	14
Gobernación y puntos constitucionales	53	18	29	77	7	5	11	57	27	13	4
Hacienda y crédito público	64	16	20	84	7	2	7	60	23	13	4
Programación, presupuesto y Crédito público	63	19	18	75	9	5	11	60	23	13	4
Pleno	52	20	27	58	17	8	9	60	23	14	2

Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos de Alonso Lujambio *op. cit.*; *Gaceta parlamentaria*; y Silvia Gómez Tagle, *Transición Inconclusa*, México, Colegio de México, 2a. ed., 2001 p.71y72.

El desarrollo de la nueva dinámica con un órgano plural volvió anacrónico el funcionamiento de la Gran Comisión, por lo que tras once años de haberse perdido el dominio de la mayoría calificada por un partido en la Cámara de Diputados surgió la nueva Ley Orgánica de 1999, creando con ella la Junta de Coordinación Política (JuCoPo), un órgano de gobierno que desde entonces tiene como tarea principal la negociación legislativa y la formación de coaliciones. Al respecto, es importante destacar que la discusión plural y el intercambio se instaló en otras instancias, tales como las comisiones y la mesas directivas de las mismas, un resultado lógico, si se recuerda que es allí donde gran parte de las coaliciones legislativas se consolidan. A continuación, en el cuadro 2 damos cuenta de la nueva integración de los órganos de gobierno en la Cámara de Diputados y de tres comisiones importantes en el que se puede apreciar el gradual equilibrio de la correlación de fuerzas, y que también sirve de ejemplo de lo acaecido en el Senado tiempo después.

1.2.2.2 Los factores determinantes de las coaliciones

En cuanto al tratamiento de las iniciativas, el ordenamiento jurídico estableció un proceso medianamente claro en la ley orgánica de 1999, pues facultó directamente a la Junta de Coordinación Política para construir acuerdos sobre las iniciativas que se discutían. Pero además, se le encargó el diseño de una propuesta que debía aprobar la Conferencia para la Dirección y Programación Actividades Legislativas (CDPAL, compuesta por la JuCoPo más el presidente de la mesa directiva de la Cámara de Diputados) un programa legislativo, que incluía los asuntos más importantes a discutirse en el periodo ordinario de sesiones. En cuanto al Senado se estableció una práctica similar, la JuCoPo debía tener reuniones con la mesa directiva y las juntas directivas de comisiones para elaborar el mismo referente programático que en la de diputados.⁵³ En realidad y dado que no hay evidencia documental que permita dar cuenta de ello, ese programa jamás se llevó a la práctica, y podemos suponer su existencia únicamente en términos informales a partir de algunos lineamientos generales que los coordinadores proponían coyunturalmente.⁵⁴

Con las reformas a la Ley Orgánica en 2006 se incluyó el término de "agenda legislativa" —aunque en realidad ésta es sólo de cada partido en lo particular—, como un requisito de los grupos parlamentarios al inicio del periodo ordinario. Empero, cabe destacar que ese cuerpo programático era una práctica informal de los grupos parlamentarios desde tiempo atrás.⁵⁵ Esto obedecía a que las propuestas las establecían los partidos, en algunos casos dando continuidad a los temas de su plataforma electoral. Al formalizarse la agenda legislativa se

⁵³ Arts. 36, c y 82, a y d, LOC. 1999.

⁵⁴ En relación a los acuerdos informales de las diferentes fracciones véase: *Financiero* 17 de agosto, 10 y 20 de septiembre de 2004. Una de las reformas que se acordaron en reuniones de los grupos parlamentarios con el Secretario de Gobernación fueron los lineamientos para la reforma eléctrica y como parte de su agenda legislativa.

⁵⁵ Véase: Decreto por el que se reforman los artículos 26, 34, 36 y 38 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. 30 de marzo de 2006, *DOF*. Decimos que era una práctica recurrente porque hay constancia de reuniones de los grupos parlamentarios, quienes expresaron los temas de interés a impulsar antes de iniciar el periodo ordinario, *Financiero*, 27 y 30, de julio 2004. En cuanto a los temas de la agenda del PAN en el Senado consúltese *Financiero*, 27 de agosto 2004, y del PRI, *Financiero*, 9, 11, 12 de agosto de 2004.

facultó a la JuCoPo y las mesas directivas de ambas cámaras a presentar una agenda producto del consenso, buscando dar certeza y claridad sobre temas fundamentales y plazos para su realización, empero, tras la reforma de 2006 tampoco se consiguió la creación de una agenda legislativa desde el inicio del periodo de sesiones. De esta manera los acuerdos permanecieron incompletos y cada grupo definió sus prioridades con independencia de los intereses o afinidades de las fuerzas políticas. Después, y coyunturalmente irían avanzando discutiendo cada uno de los temas por separado.⁵⁶

Sobre la negociación en condiciones plurales, es importante recordar que ésta refiere un proceso decisorio que demanda estrategias para resolver el conflicto.⁵⁷ La negociación implica que los grupos cedan, ya sea por que estén interesados en una reforma posterior, simultánea, o bien en función de la misma reforma pero con el interés de negociar alguna disposición. En cualquier caso, para que ese proceso de intercambio exista, la discusión es vital porque permite sortear confusiones, y aun más en un Congreso plural, pues la negociación puede llegar ser evitada por los actores, prefiriendo el bloqueo, acentuando las diferencias.

Evadir la negociación en temas fundamentales que le conciernen al Congreso es uno de las críticas que se ha realizado desde la academia a los partidos de la nueva dinámica legislativa.⁵⁸ En este sentido y dado que el Ejecutivo es quien suele plantear inicialmente los temas más polémicos, considerados por éste como viables y de interés para las demás fuerzas políticas, las explicaciones sobre la negociación se han abocado hacia la relación entre el Congreso y el

⁵⁶ Abraham Madero Márquez, "La agenda legislativa constitucionalizada", Ponencia presentada en el Congreso de la Red de Parlamentario en Línea II, Cámara de Diputados, Abril 2009.

⁵⁷ Mara Hernández, José del Tronco y G. Sánchez (coords.), *Un Congreso sin mayorías. Mejores prácticas en negociación y construcción de acuerdos*, México, FLACSO, 2009, p.34.

⁵⁸ Francisco Reveles (coord), *El Gobierno panista de Vicente Fox. La frustración del cambio*, México, UNAM, 2008; Ricardo Espinoza Toledo "El predominio del Congreso" y Alberto Escamilla Cadena, "La reforma del Estado en México durante el gobierno de Felipe Calderón", en Ma. Eugenia Valdés Vega(coord.), *Los problemas nacionales durante el gobierno de Felipe Calderón*, México, UAM/Miguel Ángel Porrúa, 2012.

presidente.⁵⁹ La cuestión central en dicha relación tiene por lo menos dos dimensiones de análisis: la primera está relacionada con la comunicación, y las estrategias de negociación de los actores involucrados especialmente de los grupos parlamentarios; si hubo o no inclusión, y si existió disposición para integrar propuestas de otros grupos, lo cual normalmente se esquematiza por medio de las relaciones ganar-ganar, perder-perder, ganar-perder.⁶⁰

La otra dimensión atiende qué tanto el diseño institucional del sistema presidencial promueve acuerdos que impliquen corresponsabilidad del proyecto del presidente y su partido, así como de las fuerzas políticas necesarias para generar mayoría.⁶¹ Desde nuestra perspectiva es importante integrar las dos dimensiones del estudio de la negociación, tanto las estrategias, como la del diseño, por lo cual la explicación de la negociación podría dar cuenta de cómo establecer un mejor marco institucional, pero también qué tanto las fuerzas políticas están dispuestas a integrarse en la dinámica legislativa plural.

Dicho lo anterior, valga advertir que un adecuado diseño institucional no es equivalente a la generación de un progreso económico, justicia social, mejor distribución del ingreso. Un sistema de gobierno incluye reglas y atribuciones de los órganos del Estado y sus titulares para tratar diversos asuntos estableciendo cierta pautas y límites sobre el desempeño político e institucional, pero el éxito de las medidas y la eficacia también depende de los intereses, y objetivos por lograr, así como de los acuerdos, conflictos y estrategias que dispongan. Los estudiosos del derecho constitucional y la política comparada si algo han dado cuenta es de mecanismos que de forma general pueden promover la cooperación de poderes

⁵⁹ Adriana Báez, *op. cit.*, 2011, pp.111-134. Ma. Amparo Casar, "Coaliciones parlamentarias. Aprendiendo a vivir en democracia", *op. cit.*; y Alvaro López Lara. *op. cit.*

⁶⁰ José Del Tronco, et. al. (coords.), *op. cit.*; Diego Ramírez, *La presencia de los grupos de interés en el Congreso de la Unión. El caso de la reforma electoral de 2007-2008*, México, Tesis de Licenciatura, FCPyS, UNAM, 2011.

⁶¹ Tania de la Paz Pérez Farca., *Las Coaliciones de gobierno. Una necesidad mexicana*, México, UNAM/Porrúa/Facultad de Derecho, 2011, pp.166-193; Jorge Javier Romero, "¿Por qué cambiar de régimen? Las razones históricas", en Ricardo Becerra (coord), *Equidad social y parlamentarismo. Balance de treinta años*, México, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, Siglo XXI, 2012, pp.286-309.

así como de las fuerzas políticas.⁶² De ahí que sea fundamental observar a partir de nuestro diseño presidencial cómo se promueven prácticas de conciliación política.

En cuanto a las características de la negociación y las coaliciones en la pluralidad política, los estudios que abarcan el periodo de 1991 a 2010⁶³ nos dan cuenta de las variaciones entre las coaliciones partidistas al votar en el pleno camara, así como los temas en los que coinciden, pero nos impide divisar los términos y condiciones de la negociación, es decir los elementos característicos de la propuesta de otro partido, el intercambio de contrapropuestas, el proceso del acuerdo, particularmente de la oposición y el grupo promotor del proyecto de reforma.

En un esfuerzo por aproximarse a la negociación, algunos estudios intentan recuperar la dinámica de las coaliciones, recurriendo al análisis comparativo del "éxito" de los proyectos de los legisladores en comparación con el presidente. Sin embargo una iniciativa presidencial o de un grupo parlamentario puede recuperar modificaciones que transformen a fondo la iniciativa original por lo que llega a ser equívoco adjudicarla como un éxito negociador del Ejecutivo o de cualquier otra fuerza política.⁶⁴ Con relación a lo mencionado habrá que explorar si el que haya presentado una iniciativa que concita la atención y el dictamen positivo, constituye un triunfo en sí mismo como negociador o si al modificarse la legislación los demás grupos parlamentarios obtienen algunas demandas importantes en términos del proyecto legislativo que tenía contemplado.

⁶² Andrew Ellis, J.J. Orozco y D. Zovatto (comps.), *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial*, México, UNAM-IDEA, 2009; Dieter Nohlen y Mario Fernández., *El presidencialismo renovado*, Caracas, Nueva Sociedad, 1998.

⁶³ Ma. Amparo Casar, "Coaliciones parlamentarias. Aprendiendo a vivir en democracia", *op. cit.*; y Álvaro López Lara. *op. cit.*

⁶⁴ Ma. Amparo Casar, "Las relaciones entre el Ejecutivo y Legislativo: el caso de México", *Política y Gobierno*, vol.VI, no.1, 1999.

1.2.3 La Presidencia limitada, negociando con la oposición

Las nuevas condiciones generadas desde 1988 por el cambio político alteraron la acción presidencial, permitiendo que el ejercicio político en el Poder Legislativo se ubicara a la par del Ejecutivo para conformar un proyecto reformador. De esta manera la ventaja del Presidente de la República fue disminuyendo, así como su poder en el diseño de nuevas políticas y reformas.

La institución presidencial a pesar de seguir articulando los intereses de grupos sociales, se desempeña con mayor solvencia en la implementación de sus programas y políticas gubernamentales, que sin duda son un recurso importante para incidir dentro de las diferentes actividades de la administración pública y satisfacer las demandas de organizaciones, pero están muy lejos de reflejar el antiguo poderío del presidente con su partido hegemónico. Así, en las últimas décadas los ajustes en las políticas más importantes como la laboral, económica, o el aumento de nuevos gravámenes, han contado con la participación activa del Congreso.

El rol del presidente en un Congreso sin mayoría sigue siendo el de promover cambios fundamentales mediante la presentación de las primeras propuestas en varios temas estructurales, y que serán objetos para coaligarse, empero, su éxito depende de su capacidad para anticipar e incluir los diferentes intereses de las fuerzas políticas en el Congreso y generar un anteproyecto con cierta aprobación de la demás fuerzas políticas. De igual forma, está ligado al intercambio con las demás fuerzas políticas, ello le exige reducir los alcances que se pensaban inicialmente. En este sentido, el presidente se acerca a las bancadas legislativas de forma estratégica, y generalmente las características de su primera propuesta varían según la fuerza política que tenga en el Congreso, además de la afinidad temática que el proyecto del presidente tenga con las propuestas de otras bancadas.⁶⁵

⁶⁵ Liébano Sáenz, *La Presidencia moderna. Análisis de una institución que es urgente comprender*, México, Taurus, 2006, pp.209-219 y 229-273.

La capacidad de negociación del presidente está relacionada además con el protagonismo y la comunicación política del Ejecutivo, así como los recursos de su grupo parlamentario para definir con mayor pericia el proyecto del partido en el gobierno. Si hay mala interlocución entre ambos se hará evidente en los términos del proyecto final, si no hay capacidad de ceder o creatividad del grupo gobernante, como en cualquier otra negociación, se anularán las posibilidades de que un proyecto importante se impulse.⁶⁶

Es necesario destacar el asunto de la relación entre el partido y el gobierno, por ser uno de los diferentes elementos que confluyen en el momento de formar una coalición. En la historia reciente, esa relación ha tenido transformaciones y efectos importantes en la formación de coaliciones, particularmente en los sexenios de Ernesto Zedillo, Vicente Fox, y del propio Felipe Calderón. En términos cuantitativos hay evidencia de que el partido en el gobierno respaldó las iniciativas enviadas por el presidente.⁶⁷ De las votaciones nominales en las que registramos el voto de los diputados del PRI para las iniciativas de Ernesto Zedillo de 1998 a 2000, sólo en dos casos legisladores de dicho partido se manifestaron en contra de la mayoría, lo que equivale al 2.5% con respecto al total de las votaciones. Lo insignificante de esta acción disidente dentro del partido en el gobierno queda manifiesto al observar que en el primer caso sólo un legislador lo hizo, y en el segundo, un grupo de 22 legisladores priistas votó en sentido opuesto al de la mayoría de sus correligionarios. En el sexenio foxista, se dividió el voto panista en 49 de 256 votaciones sobre las iniciativas del presidente, esto representa el 19% de las votaciones, entre estas 49 ocasiones en 8 quienes

⁶⁶ La relación y ascendencia política del presidente y su gabinete, los aliados dentro y fuera de su partido así como las estrategias políticas y mediáticas en la presentación de una iniciativa son algunos factores que caracterizan la acción presidencial. véase: Francisco Reveles, "La política interior: 'Gobernabilidad democrática' para la conservación del Poder", *El gobierno panista de Vicente Fox. La frustración del cambio*, México, UNAM, 2008, pp.17-69; Soledad Loaeza, "Fox's Presidential Style and the New Mexican Presidency", en *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, University of California Press, vol. 22, no.1, invierno, 2006, pp.3-32; Alonso Lujambio, "Gobierno dividido, estrategia presidencial y opinión pública. Un intento de clarificación conceptual" en *Estudios Congresionales*, *op. cit.* pp. 275-305.

⁶⁷ Todos los datos de las votaciones fueron obtenidos de la *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados. Para el periodo de 1998 a 2000 el universo de votaciones nominales que contabilizamos fue de 77; de 2000 a 2006 fueron 256 votaciones; y de 2006 a 2009 de 143. En los tres periodos sólo excluimos aquellas relativas a la creación de monedas conmemorativas, premios o medallas.

votaron en contra de la mayoría de panistas superaron los 20 legisladores, lo cual significa que la división interna dentro del grupo panista no era una cuestión regular ni respaldada por un grupo significativo o sistemático de legisladores panistas. En el sexenio de Calderón con respecto al sexenio de Vicente Fox o Ernesto Zedillo la cohesión y disciplina del grupo disminuyó ligeramente pues en 35% de las votaciones estuvo un grupo de legisladores que votaron en contra de la tendencia mayoritaria de los diputados panistas, pero dentro de esos casos sólo en 8 casos fueron más de 20 legisladores, y sólo en 4 de esos casos la división comprometió la votación. Por tanto puede corroborarse que el partido está acostumbrado a estar cohesionado lo que refleja también cierta disciplina de sus miembros.

Ahora bien, si consideramos que las abstenciones pueden ser una estrategia disidente de los legisladores contra la tendencia mayoritaria dentro del mismo grupo, el porcentaje de legisladores aumenta, pero sigue siendo insignificante con respecto al total del grupo parlamentario. Con Ernesto Zedillo el 18% de ocasiones en los que diputados priistas se abstuvieron, nunca pasó de 4 legisladores, una cifra nimia sí recordamos que la bancada del PRI constaba de 239 legisladores en la Cámara de Diputados. En el foxismo que va de 2000 a 2006, en 35% de las votaciones los panistas decidieron abstenerse, empero, sólo en tres ocasiones (3.5%), el grupo de abstencionistas superó los 20 legisladores. En consecuencia no fue una práctica recurrente o significativa dentro del grupo, pues recordemos que la bancada panista se integraba por 206 legisladores durante la primera legislatura y 155 en el segundo trienio. Con respecto al periodo 2006-2012, en 45% de los casos hubo legisladores de Acción Nacional que se abstuvieron de votar las iniciativas enviadas por el presidente Calderón Hinojosa, pero quienes recurrieron a dicha práctica llegaron a ser 20 legisladores sólo en una ocasión, y las demás veces, en su mayoría no rebasaron los cinco legisladores, fueron por tanto, expresiones de inconformidad aisladas, y que no pusieron en riesgo la intensión del partido que dispuso de 206 y 143 legisladores durante la primera y segunda legislatura respectivamente.

Finalmente si aceptamos que las ausencias de legisladores son una última estrategia de disidencia interna al momento de votar como lo sugieren Valencia Escamilla—algo dudoso en tanto que pueden tener el consentimiento del coordinador—, en el caso priista de 1998 a 2000 en 48% de las votaciones se ausentaron legisladores, y la ausencia más alta fue de 76 legisladores y sólo en 39% de las votaciones en las que se registraron ausencias lo constituyeron más de 10 legisladores. Con Fox y Calderón la ausencia aumentó a casi la totalidad de los casos, con un porcentaje variable en cada sesión, y en su mayoría inferior a los 40 legisladores, sin embargo, reiteramos, dado que no sabemos si efectivamente fue una estrategia de disidencia, es importante tomarla con reserva pues recordemos que durante las sesiones en el pleno también existen sesiones simultaneas en las múltiples comisiones legislativas o incluso los diputados están involucrados en otras actividades políticas con el aval de su coordinador.

Con todo y las tendencias generales sobre la unidad del partido, es imposible olvidar los complicados episodios en que el partido y el gobierno ante la ausencia de respaldo de la oposición en el Congreso para el impulso proyectos reformadores importantes, ha mostrado un pobre desempeño en la articulación de los intereses presidenciales, tal y como fue la reforma energética, laboral y fiscal del PAN y Vicente Fox Quezada.⁶⁸ El hecho de que Felipe Calderón haya logrado concretar esas reformas a diferencia de sus predecesor es razón suficiente para explicar más adelante algunos rasgos que influyeron en la cooperación entre el PAN y el presidente de la república.

En los siguientes apartados expondremos cómo la dinámica interna de cada grupo legislativo responde al sistema de partidos y el propio sistema presidencial, evidenciando los vínculos cooperativos y la dominancia de estrategias disuasivas que han afectando la institucionalidad del proceso reformador. Las estrategias e intereses de las bancadas, se relacionan a partir del tripartidismo y un Poder Ejecutivo con un gabinete con tendencia al aislamiento en la primer etapa de la coalición frente a otras fuerzas políticas (diseño de primera propuesta), lo que en

⁶⁸ Francisco Reveles, *El gobierno panista de Vicente Fox. La frustración del cambio, op. cit.*

cierta medida llega a dificultar la conformación de un proyecto común que derive en mayorías en el Congreso.

2. Las coaliciones. Base del cambio institucional

2.1. Las coaliciones legislativas. Entre la concertación y la indeterminación política

En este capítulo se explicarán algunas constantes políticas de las que surgen las coaliciones legislativas⁶⁹ en México; además de la influencia que ejerce la cohesión y disciplina, así como la persuasión y disuasión partidaria en la concreción de las reformas laboral, fiscal y política. El objetivo de todo ello es demostrar la influencia de nuestras variables sobre el proceso legislativo, y entender las consecuencias de nuestro diseño institucional. Si aspiramos a una ingeniería Constitucional para mejorar la negociación, en primer lugar debemos entender los alcances que adquiere ésta en las condiciones vigentes durante nuestro periodo.

Recordemos que al no haber una mayoría absoluta ni calificada, tanto el presidente y su partido al igual que los otros institutos políticos más relevantes deben negociar si les interesa prosperar con sus iniciativas más ambiciosas. Esta propensión al acuerdo si bien se da con mayor regularidad que antes, no siempre se desempeña de la mejor forma, lo cual puede apreciarse en las diferentes partes que componen la coalición legislativa. En nuestros tres casos, la indecisión de los partidos para resolver sus diferencias afectó la calidad y estabilidad de los proyectos reformadores, empero, en los mismos procesos, hubo logros importantes en cuanto los elementos reformadores, por tanto el problema no es que se carezcan de acuerdos, sino que estos pueden ser mejores. Algunas de las coaliciones relevantes se caracterizaron por el aislamiento entre los partidos y un

⁶⁹ Recuérdese que por coalición legislativa entendemos la unión de dos o más partidos políticos para respaldar una determinada política o legislación. William Downs: *Coalition government, subnational style. Multiparty politics in Europe's regional parliaments*, Columbus, Ohio State University, 1998, p.19; Josep Reniu Villamala, "Coaliciones parlamentarias", en Román Reyes (dir): *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales. Terminología Científico-Social*, Madrid-México, Tomo 1, ed. Plaza y Valdés, 2009. <http://goo.gl/pV2iT8> [consulta: 12 julio 2014]

protagonismo del titular del Poder Ejecutivo en la elaboración de la primera propuesta. Esa circunstancia devino en el predominio de la disuasión sobre la persuasión entre los grupos parlamentarios, especialmente en algunos de los temas más polémicos.

2.1.1 La definición del interés partidario para coaligarse. Entre la cohesión, la disciplina y la coordinación política

La cohesión y disciplina dentro de los partidos trascienden al ámbito meramente de la organización en tanto que influye en el éxito de las coaliciones. Aquí nos interesa resaltar las repercusiones de la cohesión de partidos sobre los respectivos proyectos de reforma.⁷⁰

En cuanto al impulso priista por la reforma política que empezó a discutirse en 2010, y a diferencia de la aprobada tres años antes, cabe señalar que suscitó una reflexión sobre el diseño del sistema presidencial y la propia dinámica legislativa, cuestión de suma trascendencia para el contexto mexicano. La discrepancia dentro del Revolucionario Institucional se dio entre los legisladores encabezados por Manlio Fabio Beltrones en el Senado y los afines al gobernador Enrique Peña Nieto, liderados por el diputado Francisco Rojas, las diferencias entre ambos se sostenían en dos propuestas distintas para fortalecer el sistema presidencial y el Poder Legislativo. Pero antes de analizar la propuestas, debe advertirse que el PRI, no tuvo un proyecto de reforma política definido, y las propuestas se fueron construyendo sobre la marcha. El Partido Revolucionario adoleció de un proyecto programático en materia política para sus plataformas de 2006 y 2009, y aludió al tema por medio de enunciados vagos e imprecisos.⁷¹ La

⁷⁰ Nosotros explicamos la negociación recuperando las cuatro fases propuestas por Korobkin, una de ellas es la preparación; ésta implica que cada parte realiza una valoración de los intereses que se busca con la negociación, y cuál es el acuerdo mínimo aceptable, esto es, una evaluación de los efectos de la decisión. Al prepararse existe un balance sobre los intereses de su contrario, y por tanto una evaluación de las posibilidades y alternativas del contrario. Russel Korobkin, *Negotiation. Theory and Strategy*, New York, Aspen Publishers, 2a. ed, 2009, p.8; Una visión más elaborada y detallada del mismo proceso preparatorio puede verse en Howard Raiffa et. al, *Negotiation Analysis. The science and art of collaborative decision making*, USA, Belknap Press of Harvard University Press, 1997, pp.195-204.

⁷¹ En las plataformas electorales de 2006 y 2009 no hubo una propuesta clara de reforma política, si bien se reconoció la necesidad de fortalecer la "governabilidad" y la "viabilidad" del sistema presidencial, en ningún

agenda del grupo priista que precedió a la iniciativa del Ejecutivo en materia política (dic 2009) también careció de propuestas programáticas al respecto, el único objetivo medianamente concreto estaba orientado a revisar "la composición, integración, funcionamiento, y operación de la Cámara de Diputados".⁷²

En cuanto al proyecto del Senado se dieron prioridades a los asuntos económicos aunque también se plantearon elementos significativos para una reforma política, algunos de ellos fueron la reelección inmediata de legisladores y presidentes municipales, la eliminación de senadores bajo el principio de representación proporcional, y el referéndum en "temas de trascendencia nacional".⁷³ Además de la reelección, el otro tema polémico para este partido estuvo ligado a la relación entre Ejecutivo y Legislativo, con respecto a este último asunto cabe señalar que Manlio Fabio Beltrones manifestó su interés a inicios de 2009 — y lo reiteraría al final del mismo año⁷⁴— por reformar e incluir la ratificación del gabinete presidencial por el Congreso como un elemento necesario para el caso mexicano, y como una forma de "fortalecer la capacidad de gobierno de la administración pública federal".⁷⁵ La ratificación del gabinete es una "forma discreta de acercamiento a la responsabilidad política"⁷⁶ del Ejecutivo hacia el Congreso de la Unión, en tanto que busca eliminar la discrecionalidad del presidente en la designación de sus colaboradores, y crear vínculos entre los integrantes del gabinete con el Poder Legislativo. A pesar de que la ratificación del gabinete no es un tema directamente contrapuesto a la reducción de legisladores y la cláusula de gobernabilidad que impulsaba el PRI, sí eran parte de un énfasis

lado se definieron criterios y medidas concretas. Ver: Plataforma Electoral del PRI 2006 y 2009. <http://goo.gl/zpFSb0> [Consulta: 4 de marzo 2015]

⁷² PRI, Agenda legislativa para el primer ordinario del primer año, *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, 6 de octubre de 2009. Intervención del diputado Oscar Levín Coppel en relación a la agenda del PRI, *Diario de los Debates*, 3 de septiembre de 2009.

⁷³ PRI, Agenda Legislativa para el primer ordinario del primer año, Senado de la República, <http://goo.gl/UplW8A> [Consulta 28 de marzo de 2015]

⁷⁴ *Reforma Nacional*, 24 de noviembre de 2009, p.12. Intervención del senador Pedro Joaquín Coldwell en relación a la agenda del PRI y el decálogo de Felipe Calderón, *Diario de los Debates*, Cámara de Senadores, 3 de septiembre de 2009. PRI, Agenda Legislativa para el primer ordinario del primer año, Senado de la República, <http://goo.gl/UplW8A> [Consulta 28 de marzo de 2015]

⁷⁵ *Reforma Nacional*, 22 de febrero de 2009.

⁷⁶ Diego Valadés, "Sobre la Reforma del Estado", *La Jornada*, 27 de enero de 2010, p.8

distinto sobre proyecto de reforma política, dado que los senadores no adaptaron estos últimos temas como una prioridad como sí lo hicieron los diputados.

En el Revolucionario Institucional no había consenso sobre la manera de fortalecer las mayorías en el Congreso, y ello quedó manifiesto conforme fueron avanzando los trabajos preparatorios para la elaboración de la reforma, pues Enrique Peña Nieto sugirió abiertamente que las reglas deberían promover la formación de mayorías unipartidistas, ya sea mediante la "cláusula de gobernabilidad", eliminando los límites a la sobrerrepresentación o bien con la reducción de plurinominales.⁷⁷ Esta medida la adoptaron los diputados encabezados por Francisco Rojas, y si bien también los senadores incluyeron la propuesta de reducir los legisladores dentro de su agenda,⁷⁸ pronto la descartaron y le dieron mayor impulso a la ratificación del gabinete como una forma de promover acuerdos, tal y como dejaron constancia con su iniciativa de ley.⁷⁹ En contraste, los diputados del partido en cuestión mantendrían su respaldo a la reducción de legisladores, así como su rechazo a la reelección inmediata de legisladores.

En 2010 el PRI definió con mayor precisión su proyecto político, y se planteó eliminar el veto de bolsillo y facultar al Congreso para promulgar leyes que no lo hiciera el Ejecutivo. Otras medidas estaban orientadas a reformar el informe presidencial, y a que los diputados intervinieran en la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo, mejorando así los procesos de designación de servidores públicos en los órganos desconcentrados de la administración pública federal.⁸⁰ Esta etapa permitió advertir la diferencia entre diputados y senadores priistas con

⁷⁷ Consúltese: "Mayorías en el Congreso para un Estado Eficaz". *El Universal*, 16 de marzo de 2010. y E. Peña Nieto, "Trascendencia de la reforma política", *El Universal Nación*, 18 de julio de 2011,

⁷⁸ PRI, Agenda Legislativa para el primer ordinario del primer año, Senado de la República, <http://goo.gl/UplW8A> [Consulta 28 de marzo de 2015]

⁷⁹ Iniciativa del grupo parlamentario del PRI que reforma la fracción II del artículo 76, la fracción VII del artículo 78 y las fracciones II y III del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Gaceta del Senado*, Senado de la República, 3 de diciembre de 2009.

⁸⁰ PRI, Agenda legislativa para el primer ordinario del primer año, *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, 2 de febrero de 2010.

respecto a la reelección,⁸¹ los primeros la rechazaban mientras que los segundos la promovían.

Los temas hacendarios tuvieron mejor suerte que los políticos, pues el grupo del Revolucionario Institucional actuó de manera cohesionada contra la generalización de un gravamen planteado por el Ejecutivo. Uno de los factores que favoreció dicha unión fue la restricción casi emblemática de dicho partido, "Reiteramos el compromiso de nuestro partido para no gravar los alimentos y las medicinas con el IVA".⁸² A pesar de que la misma consigna en otras ocasiones fue objeto de polémica en el interior del partido, en esta ocasión fue utilizada como un estímulo y uno de los principales objetivos del PRI.⁸³

En cuanto los procesos del PAN y PRD en varias ocasiones hubo un acuerdo explícito entre las fracciones políticas; eso ocurrió con los panistas para la reforma laboral, y el desempeño del PRD en sus respectivos proyectos de reforma (salvo el político que presentó diferencias entre diputados y senadores hasta el momento de negociar). En todos ellos, se cohesionaron sobre sus respectivos proyectos de reforma, obteniendo un respaldo mayoritario y en ocasiones unánime de sus respectivos grupos parlamentarios para lograr tales efectos [ver apartado 3.2]. En el PAN no se planteó ningún proyecto contrapuesto al de Felipe Calderón, en cambio, las propuestas surgieron en un afán para complementar las iniciativas en materia fiscal, laboral y política, no para perjudicar la cohesión panista en ambas Cámaras como si lo fue en el caso priista.⁸⁴

En el proyecto político perredista, Andrés Manuel López Obrador descalificó el proceso legislativo y los intentos de coalición con otras fuerzas políticas, no obstante, el partido tuvo oportunidad de expresar varias de sus propuestas de reforma. Mientras que en el proyecto laboral, frente a los intentos de negociación, el PRD siguió apoyando y manifestándose en las calles o en las sesiones

⁸¹ *Reforma Nacional*, 1 enero 2010, p.2

⁸² PRI, Agenda legislativa para el primer ordinario del primer año, *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, 6 de octubre de 2009

⁸³ *Reforma Nacional*, 14 de julio y p.7, y 1 de septiembre de 2009, p.3.

⁸⁴ *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados y *Gaceta del Senado*, Senado de la República.

legislativas su protesta contra de la reforma, en esto el partido sin duda no necesitaba excusarse en López Obrador para su radicalismo, dado que el partido históricamente ha estado en contra de temas como la flexibilización laboral.⁸⁵ Este factor ideológico es importante para entender la reticencia perredista a moderar sus propuestas en 2009, pues indica un interés por mantener una estrategia histórica, aún cuando las condiciones plurales permiten una dinámica distinta; en potencia el PRD tiene mayores posibilidades para integrar sus propuestas en coalición con otros partidos.

El protagonismo de AMLO contribuyó en diferente grado a la cohesión interna del grupo y la definición de sus intereses para fundar un primer proyecto frente al PRI y el PAN. La mecánica fue similar en las tres reformas en cuestión, el ex candidato presidencial en su gira por la república mexicana y en cierta incomunicación con el PRD, planteó proyectos de reforma o descalificó algún intento reformador, mientras que la dirigencia y los coordinadores de bancada siguieron la pauta y no se contrapusieron al respecto. En el caso de la fiscal, el grupo parlamentario del PRD (en compañía con PT y Convergencia) adoptó los criterios del proyecto reformador después de que López Obrador anunciara, e incluso, designara a quienes se encargarían de diseñar el Plan de Austeridad como el eje rector de su proyecto.⁸⁶ El resultado de todo ello es que se impulsó un proyecto aislado de los intereses de las demás fuerzas políticas; prueba de ello es que si bien el PRI había anunciado su interés por reducir la burocracia al igual que

⁸⁵ Más allá de los comentarios de López Obrador con respecto a su iniciativa laboral, es importante señalar que desde de 1998 en una de sus iniciativas perredistas más significativas en materia laboral, presentada en el Senado en 2000, el partido ya promovía la mejora de condiciones de trabajo contrariando la concepción oficialista, por medio de "Protección a la estabilidad laboral"; y en oposición a los términos panistas o priistas proponía una "Flexibilidad negociada: funcional, salarial y de los tiempos de trabajo"; "Bilateralidad en productividad, capacitación y reparto de utilidades a nivel de centros de trabajo (delegados del personal y comités de empresa), sectorial y nacional, Creación de las Cámaras Sectoriales (tripartitas)". Graciela Bensusán, "La reforma a la legislación laboral 1988-2000", noviembre 2001. <http://goo.gl/XKjGBA> (Consulta: 20 de abril 2013)

⁸⁶ El 21 de septiembre de 2009 AMLO presentó formalmente su plan de austeridad. Días más tarde el dirigente nacional del Partido de la Revolución Democrática se apropió de las medidas impulsadas por el López Obrador, dando los avances del plan alternativo en materia económica, y expresando las características de lo que sería su ley de austeridad, eliminando las plazas élite dentro del gobierno. *La Jornada*, 30 de septiembre de 2009, p.7

el proyecto perredista,⁸⁷ en la práctica no impulsó mayores medidas en ese sentido,⁸⁸ mientras que el PAN y la propuesta de Felipe Calderón para suprimir tres secretarías era diferente al plan de austeridad planteado por el líder de origen tabasqueño.

Formalmente la dirección disponía de las reglas y atribuciones para confrontarse con Andrés M. López Obrador, y hacer que su grupo parlamentario en el Senado y la Cámara de Diputados —en esta última estaba Alejandro Encinas como coordinador de los diputados (afín a López Obrador)— acataran una propuesta contraria a la del tabasqueño, quizá más moderada. Una medida así habría implicado costos importantes para el partido y sus aspiraciones electorales, dado que AMLO generaba simpatías importantes en los votantes, no obstante, ello probablemente hubiera fortalecido al partido para definir las prioridades de su proyecto reformador de acuerdo a las exigencias establecidas por PAN y PRI en la negociación política.

Sobre el distanciamiento en la reforma política la ruptura estaban en las diferencias dentro del PRD de la Cámara de Diputados y del Senado con respecto a la reelección,⁸⁹ recordemos que en esta última los senadores del llamado partido del Sol Azteca consideraron indispensable complementar la reelección planteada por Felipe Calderón incluyendo la revocación mandato, la eliminación del fuero, y la ampliación de los periodos ordinarios a 10 meses, además, argumentaron que en el ámbito local, la reelección restringiría la rotación de cargos y en cambio permitía perpetuar el clientelismo político.⁹⁰ En oposición a esta estrategia, en la

⁸⁷ PRI, Agenda legislativa para el primer ordinario del primer año, *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, 6 de octubre de 2009

⁸⁸ *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados y *Gaceta del Senado*, Senado de la República.

⁸⁹ En el pleno del Senado once perredistas estuvieron en contra de la reelección legislativa de acuerdo a los términos establecidos por las comisiones (art. 59), y sólo dos votaron a favor, estos últimos fueron Valentín Guzmán Soto y el coordinador perredista del grupo parlamentario en el Senado, Carlos Navarrete Ruíz. En la Cámara de Diputados con el apoyo del PRI, el PRD votó en contra de la reelección de manera homogénea. *Diario de los Debates*, Senado de la República, 27 de abril de 2011.

⁹⁰ "Otra cosa, la reelección en México, cuando hay un sector corporativo todavía muy grande, cuyo voto es coaccionado, comprado por los políticos, es un porcentaje muy grande todavía de la ciudadanía mexicana, pues con esta reelección vamos a tener que durante todo el desempeño de los legisladores, y no sólo cuando hay campañas, la coacción del voto va a estar muy fuerte para crear las condiciones de la reelección; en todos los sectores en donde el voto coaccionado tiene fuerza decisoria en el resultado de las elecciones y de lo que

Cámara revisora el PRD respaldó la reelección consecutiva incluso sin los complementos propuestos por sus compañeros de partido en el Senado, y con ello, al menos formalmente, se contrarió lo establecido por dicho instituto político en términos programáticos y por sus correligionarios, recuérdese que el PRD había considerado a la reelección una medida "regresiva".⁹¹ Al respecto de esa contradicción, Acosta Naranjo, integrante de las comisiones abocadas al diseño de la reforma política en la Cámara de Diputados, rechazó que esa directriz programática fuera una visión compartida por todo el PRD.⁹² En este sentido, los diputados perredistas reconocieron la necesidad de perfeccionar la reelección consecutiva de legisladores con otros mecanismos, adoptaron el argumento panista, relacionado a las ventajas de la reelección para la rendición de cuentas, y la profesionalización legislativa.⁹³

En el caso panista, la situación fue distinta pues el partido entendió que su rol era respaldar a los proyectos presidenciales, aunque las bancadas de senadores y diputados de Acción Nacional presentaron proyectos para complementar las intenciones del Ejecutivo. En el PAN no hubo contraposición entre las fracciones blanquiazules en gran medida por la coordinación de Gustavo Madero, Josefina Vázquez Mota y César Nava para mantener una visión conjunta. En cuanto a los asuntos hacendarios los legisladores blanquiazules se habían planteado erradicar la dependencia de los recursos petroleros, "ampliando la base gravable" e impulsando el "federalismo fiscal", la "simplificación hacendaria", y los

estoy hablando todos ustedes conocen bastante." Palabras de Pablo Gómez PRD 26 de abril 2011 en comisiones del Senado, Consúltense intervenciones de los perredistas Pablo Gómez y Tomás Torres en Comisiones y en el pleno del Senado. *Diario de los Debates*, Senado de la República, 27 de abril de 2011; y Versión estenográfica de la Reunión de Trabajo de la Comisión de Puntos Constitucionales, Senado de la República, 14, 25 y 26 de abril de 2011. [Consulta: 14 marzo 2013]

⁹¹ De acuerdo a su "línea política", derivada de su XII Congreso Nacional los perredistas estipularon "[PAN y PRI] Pretenden también imponer una reforma electoral regresiva para [...] establecer la reelección inmediata de diputados, senadores y presidentes municipales y abatir el financiamiento público destinado a los partidos políticos. Esto se traduciría en un aumento de la influencia empresarial y del narcotráfico en los procesos electorales en los medios electrónicos, tanto financiando a candidatos que buscan la elección o la reelección, como apoyando directamente a partidos que se presten para presentar como propios a candidatos provenientes de las filas de la iniciativa privada." PRD, "Línea Política", *Documentos Básicos*, XII Congreso Refundacional, diciembre, 2009, p.21 y 22.

⁹² Versión estenográfica de la reunión de trabajo de Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, LXI legislatura. Palacio legislativo de San lázaro, 12 octubre de 2011. véase: <http://goo.gl/DZnYlr> [Consulta 17 octubre 2014]

⁹³ *Ibidem*

"regímenes especiales".⁹⁴ Mientras que en la iniciativa en materia política antes de la presentación del decálogo de Calderón Hinojosa que anunciaba dicha reforma, el PAN ya había planteado la inclusión de "la reelección inmediata de diputados, senadores y presidentes municipales", la "disminución del número de diputados y senadores, para hacer más eficaz nuestra democracia", y "la figura de Iniciativa Preferente del Presidente de la República".⁹⁵ Así mismo, en la cuestión laboral se contemplaron de forma programática varios asuntos que posteriormente se incluirían en la iniciativa como las "distintas modalidades de contratación; la ampliación de períodos de prueba; mayor flexibilidad en las condiciones de horario y lugar de trabajo; la compatibilidad de la vida laboral y familiar con un enfoque de equidad entre géneros; apoyos económicos, sociales y fiscales para madres trabajadoras; incentivos a la contratación de adultos mayores y personas con discapacidad; beneficios fiscales para promover la inversión en capacitación para el trabajo, así como mecanismos para garantizar la viabilidad financiera de largo plazo del sistema de pensiones." De igual forma, el grupo parlamentario panista en coordinación con lo que Javier Lozano impulsaría más tarde como iniciativa, anunció que "La transparencia y la democracia en la vida sindical son prioridad en la agenda de modernización de Acción Nacional".⁹⁶

Con respecto a las diferencias de las fracciones entre el PRI y PRD no podríamos llamarles actos de indisciplina, dado que la estructura jerárquica del partido permite las diferencias, y reconoce la posibilidad de articularlas. Las discrepancias más que indisciplina fueron reflejo de la correlación de fuerzas, y en el caso del PRI las diferencias sobre la reforma política debilitaron la cohesión del grupo y el proyecto que pretendían impulsar.

⁹⁴ Agenda del Grupo parlamentario del PAN, *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, 6 de octubre de 2009 y para Agenda del PAN en el Senado de la República. Recurso Obtenido por el Enlace para el acceso y la transparencia de la información del Senado de la República. Folio: UE/LXI/0324/2011

⁹⁵ *Ibid*

⁹⁶ *Ibidem*

2.2 Las condiciones para la negociación de las coaliciones

2.2.1 *El predominio presidencial en el inicio de las coaliciones legislativas*

En cuanto a la presentación de la iniciativa cabe señalar que no hay formalmente una disposición constitucional ni reglamentaria que promueva la coalición legislativa antes de que sea presentada la iniciativa. Lo más cercano a ello son los preceptos relativos a la construcción de una agenda legislativa, misma que está sujeta al vaivén político de las disputas coyunturales y confiere a las iniciativas presentadas un respaldo inicial muy débil. Los procesos de coalición que estudiamos reflejan la capacidad política de los grupos para afrontar esa ausencia normativa.

En términos de la negociación, la primera propuesta resulta de un intercambio de información con sus contrapartes, e incluye un conjunto de disposiciones necesarias para un acuerdo.⁹⁷ Las particularidades que se incluyen en la primera propuesta pueden contener sólo los intereses considerados como indispensables o detallar exhaustivamente las disposiciones que se consideran necesarias.

En las negociaciones más simples, la primera propuesta puede ser la definitiva para el acuerdo. Por el contrario en la complejidad de la pluralidad política de la que sólo pueden surgir las reformas estructurales, la primera propuesta supone un factor esencial pero insuficiente para el éxito de la coalición, esto significa que la iniciativa establece una base para el acuerdo final, pero no puede satisfacer completamente los intereses de las contrapartes. Si la iniciativa es muy escueta sobre los intereses en disputa puede generar la impresión de debilidad o desinterés hacia las demás partes, si es demasiado ambiciosa la iniciativa tiene el riesgo de ser considerada como una ofensiva o afrenta a sus contrapartes. En este sentido la iniciativa inaugural es importante porque deja ver a sus interlocutores sobre lo que está dispuesto a llegar.

⁹⁷ Russel Korobkin, *op. cit.*, p.10

Regresando al caso mexicano, los responsables de la primera propuesta son el presidente Felipe Calderón y su partido, esto se debe en cierta medida a que disponemos un sistema presidencial en donde el Ejecutivo sin la necesidad de una coalición gubernamental ha buscado definir proyectos de varias materias estratégicas del Estado como el laboral, hacendario, energético, seguridad y justicia, telecomunicaciones, y en algunos casos también político. Ahora bien, como ya mencionamos tras la primera propuesta teóricamente sigue un intercambio de información entre las contrapartes, para aclarar y explicitar intereses de la primera propuesta.⁹⁸ En el caso mexicano, si bien esto ocurre a través de las declaraciones y reacciones inmediatas de los partidos, en ocasiones la comunicación más relevante y de mayor seriedad se inicia hasta que los partidos responden con sus respectivas iniciativas de ley, tal y como ocurrió con nuestro casos de estudio.

Las tres primeras iniciativas que fueron punto de partida para las posteriores coaliciones, se diseñaron por el presidente Calderón Hinojosa y su equipo, de forma aislada a las otras fuerzas políticas. El Ejecutivo como el se ha logrado ubicar políticamente como la institución de mayor coherencia en términos programáticos porque el Congreso no dispone de una agenda legislativa concreta y está sujeta al vaivén político de las preferencias partidarias. En este sentido, Felipe Calderón fiel al diseño institucional del proceso legislativo, elaboró la iniciativa sin la negociación directa con los partidos, lo que en parte repercutió para las posteriores rupturas en la discusión. Esta tendencia quizá no deba sorprendernos si tomamos en cuenta que la única disposición formal que contempla el reglamento del Congreso para conciliar las propuestas divergentes está en la construcción de la agenda legislativa, pero ésta no es compatible con el proceso unilateral de la presentación de iniciativas. Recordemos que el proceso básico para legislar presupone que tanto el Presidente de la República, diputados, senadores, y las legislaturas de los estados presenten las iniciativas y posteriormente se construyan los acuerdos. En contraposición con ello, se otorga

⁹⁸ *Ibíd.*

al Congreso y las instancias ya citadas la capacidad para formar una agenda que involucre el interés de todos los grupos parlamentarios, lo cual en la práctica se hace de manera muy informal al inicio de cada periodo de sesiones después de reuniones entre los coordinadores de la Junta de Coordinación política. En nuestra opinión, de poco sirve que el Congreso establezca una agenda cuando cada partido, las legislaturas, y el propio presidente pueden seguir criterios distintos para la presentación de las mismas, haciendo que el destino de los proyectos de ley o reforma sea incierto.⁹⁹

De acuerdo a las pautas generales que existen para la negociación, hasta que las iniciativas llegan a comisiones pueden discutirse y enmendarse. Empero, cualitativamente la primer iniciativa supone cierta conexión entre cada una de sus partes, así como una visión específica sobre la forma de resolverlos, en algunos casos, excluyente y otras incluyente hacia los intereses de otros partidos, de ahí que el Ejecutivo como presentador tiene en cierta medida una ventaja sobre los partidos opositores. Al respecto, es importante traer a cuento que las facultades de la Junta de Coordinación Política para conducir las negociaciones no especifican dar prioridad a las iniciativas presidenciales en detrimento de aquellas presentadas por el resto de los grupos parlamentarios, sin embargo de manera informal así ha sido en todos los intentos de reforma laboral, fiscal y energética durante la etapa pluralista del Congreso mexicano. En materia política la situación es distinta dado que los partidos han podido ir prescindiendo de la iniciativa presidencial como fue el caso de la reforma electoral de 2007, y no únicamente porque hubiera surgido en el seno del Poder Legislativo, sino porque era el resultado de una coalición legislativa tripartita, lo que ninguna otra reforma estructural llegó a tener sino hasta después de haber sido presentada en el Congreso formalmente. El episodio nos deja apreciar que si bien el presidente marca pautas para las contrapropuestas en las materias ya citadas, no cancela la

⁹⁹ Véanse los artículos 71 y 72 de la Carta Magna referentes al proceso legislativo, así como los artículos 56 a 68 del Reglamento para el gobierno interior del Congreso en General. Sobre la agenda legislativa véase: Lorenzo Arrieta y Diego Ramírez, "La Elaboración de la agenda legislativa en la dinámica actual del Congreso de la Unión, Aciertos y Desaciertos", *Estudios políticos*, no.30, septiembre-diciembre, 2013.

posibilidad de una coalición sin una iniciativa presidencial, siempre y cuando los partidos realicen un esfuerzo sobresaliente.¹⁰⁰

El reconocimiento informal hacia el rol del presidente se expresa en el poder de convocatoria que concitan sus iniciativas entre los diferentes grupos parlamentarios, lo cual no exime a los partidos de adicionar, eliminar, o modificar. Dicha práctica, que era compartida por todos los demás partidos además del PRI, constituye una regla informal respetada por los institutos políticos en los últimos años de un Congreso sin mayoría. En este sentido puede decirse que si no hay una iniciativa presidencial, es menos probable que los legisladores por su cuenta tengan la capacidad para empezar las discusiones y los acuerdos correspondientes sobre dichas materias. La recurrencia hacia esta práctica es una expresión del proceso de institucionalización que hace de la formación de coaliciones depender de su vinculación con el Poder Ejecutivo. Es necesario reiterar que esta interrelación no exime al Congreso de modificar dicha iniciativa ni de abordar otros temas con independencia de la voluntad del Presidente de la República, sin embargo en cuanto a las reformas energética, laboral, fiscal, educativa, seguridad social y política, es menos probable que haya una discusión si no hay interés del Ejecutivo en presentar una iniciativa.¹⁰¹

Para respaldar lo anterior, baste señalar algunos casos en el sexenio de Calderón. Con respecto a la reforma de la hacienda pública hubo sólo dos episodios importantes uno en 2007 y otro en 2009, ambas fueron anteceditas por iniciativas del Ejecutivo. En materia laboral, de igual forma figuraron dos intentos en 2010 y 2012, en el primero no se aprobó legislación alguna sino hasta la LXII legislatura, los dos también a propuesta del presidente. Finalmente en la cuestión

¹⁰⁰ Entre las reformas que pese a su importancia normalmente no se consideran estructurales, y que no tuvieron la participación del Ejecutivo mediante una iniciativa de ley o reforma, pueden destacarse la reforma constitucional sobre acciones colectivas en 2011, amparo, sobre guarderías, cambio climático, ley de migración, y ley general de protección civil, registro nacional de usuarios de telefonía móvil, testigos protegidos, trata de personas y veto de bolsillo.

¹⁰¹ De las 132 iniciativas presentadas por el Ejecutivo se aprobaron el 72% de las mismas, entre las aprobadas se destacan la reforma de seguridad social en 2007, la hacendaria de 2007 y 2009, la energética de 2008, la política de 2012, la del Poder Judicial 2008, y la de derechos humanos en 2011. www.sil.gobernacion.gob.mx

política, se destaca la reforma político electoral de 2012 que al igual con las anteriores se originó por el gabinete de Felipe Calderón.

Con todo ello no buscamos decir que los legisladores estén impedidos a impulsar iniciativas sobre estas materias u otras, como grupo o en lo individual, al contrario, debe reconocerse que se impulsaron proyectos de distinto alcance y propósitos para cubrir varios rubros relevantes, como la reforma política de 2007, empero, un número considerable de procesos difícilmente concitaron el ánimo inicial de las demás fuerzas políticas y dieron pauta para debates importantes. La discusión y negociación en materia fiscal y laboral casi siempre fueron secundando al debate generado por las iniciativas del presidente. Lo que buscamos advertir con todo esto es que en las iniciativas conocidas como estructurales hay un acuerdo tácito entre el Legislativo y Ejecutivo que ha permitido iniciar a éste último el intercambio de propuestas, el objetivo con este acuerdo informal, no busca satisfacer sólo al presidente sino también a los legisladores, pues a final de cuentas en lo que deriva esta primera etapa de la coalición es crear un contexto de negociación y de apertura para abordar temas que de otro forma serían más difícil discutir y concertar. Por tanto, no pretendemos atribuir al presidente el tener la capacidad para decir qué se aprueba, o que él sea determinante en la definición de un dictamen, ya que la responsabilidad sobre el lapso y las condiciones en las que se aprueba depende de los integrantes del Poder Legislativo y la negociación de las fuerzas políticas, y que como sabemos es posible gracias al pluripartidismo existente en ambas cámaras.

2.2.2 La persuasión y disuasión del Poder Ejecutivo como una constante en las coaliciones

En términos meramente programáticos, los temas que planteaban las iniciativas de Calderón tenían poca afinidad con respecto a los propuestas de PRI y PRD expuestas en sus agendas y plataformas electorales, lo cual evidenció una concepción distinta de estos dos partidos sobre la reforma política, fiscal y laboral ideal. En el caso de la iniciativa de reforma política el 77% de los asuntos planteados por el presidente Felipe Calderón no habían sido contemplados por

perredistas o panistas en sus documentos programáticos, en cuanto a la reforma laboral aumentó a 87% la incompatibilidad con respecto a las preferencias del PRD, y 89% en relación a las del PRI, finalmente en lo correspondiente a la denominada miscelánea fiscal, fue mucho más evidente el distanciamiento y prácticamente ninguna de las propuestas de Felipe Calderón estuvo contemplada por PRI en sus cuerpos programáticos.¹⁰² Esta primera comparación nos permite afirmar que las tres iniciativas no eran del todo persuasivas. Empero, si consideramos las reacciones de los partidos tras la presentación de la iniciativa podemos hablar de un grado distinto de persuasión, no en términos programáticos, sino estratégicos. Esto significa que aún los temas no contemplados por las iniciativas del Poder Ejecutivo con respecto a las agendas priistas o perredistas terminaron generando sobre dichos partidos una reacción, a veces favorable y otras más antagónica, pero difícilmente neutral. A continuación analizamos las características de las iniciativas y las reacciones de la oposición como una forma de explicar qué tan persuasivo fue el presidente.

En el caso de la iniciativa fiscal que el Poder Ejecutivo envió a la Cámara de Diputados en el contexto de la discusión del llamado "Paquete Económico 2010", es de resaltar que se generó sin un acuerdo explícito con algún otro partido político, de ello da cuenta el distanciamiento de los grupos durante su elaboración y el acuerdo interno que el PRI asumió públicamente para ceder al presidente Felipe Calderón la responsabilidad de dar la pauta sobre lo que se discutiría, decisión que unificaba tanto diputados y senadores priistas, además de los 17 gobernadores en funciones.¹⁰³ En cuanto a los elementos que contempló la iniciativa misma y que muestran su grado persuasivo y disuasivo hacia las contraparte; se planteó el aumento de impuestos a las bebidas alcohólicas, cigarros, juegos y apuestas medidas que contrariaban intereses del PAN y el PRD quienes se habían manifestado en contra de incrementar tasas impositivas, así como a la utilización de la red pública de telecomunicaciones por parte de los

¹⁰² Agendas de los grupos parlamentarios PRI, PAN y PRD, *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados y www.reforma.com

¹⁰³ En relación al acuerdo priista puede consultarse *Reforma Nacional*, 10 de agosto de 2009.

concesionarios.¹⁰⁴ Además, se diseñó un nuevo "impuesto contra la pobreza" de 2% que buscaba promover diferentes programas sociales que iban dirigidos a grupos vulnerables.¹⁰⁵ La propuesta del Ejecutivo desestimó las críticas del PRI y el PRD que hicieron antes, denunciando la impertinencia de mantener el ISR y el IETU, y finalmente Calderón optó por incluir ambos en su iniciativa. De igual forma, con el impuesto contra la pobreza, el Presidente de la República actuó en contraposición a la opinión de perredistas y priistas, quienes habían advertido su oposición hacia la inclusión de nuevas alzas impositivas, y la ampliación de la base gravable incluyendo alimentos y medicinas.¹⁰⁶

En cuanto a las nueve propuestas que Felipe Calderón incluyó en su proyecto de reforma política, PRI y PRD se mostraron atraídos al referéndum, la iniciativa popular y la consulta ciudadana. Cabe señalar en este sentido que estos temas habían sido objeto de al menos 11 iniciativas en el Senado de las LX y LXI legislaturas, por lo que no puede decirse que los legisladores fueran ajenos a dichas medidas.¹⁰⁷ Otros temas, como la creación de mecanismos para mejorar el desempeño del Congreso; la reducción de los legisladores y la segunda vuelta

¹⁰⁴ Iniciativa de ley de la contribución para el combate a la pobreza, remitida por el Ejecutivo Federal, *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, 10 de septiembre de 2012.

¹⁰⁵ La iniciativa presidencial impulsaba el aumento de 3% por litro a las bebidas alcohólicas con más de 20° GL, la adición de 10% y hasta 27% de tasa impositiva a los tabacos labrados; el incremento en un 10% a la industria con juego y apuestas; y un gravamen de 4% a los servicios que se presenten a los concesionarios por la utilización de la red pública de telecomunicaciones. En cuanto al nuevo impuesto para combatir la pobreza a una tasa de 2%, su objetivo era "gravar sobre una base de efectivo, al valor de la realización de todo tipo de actividades económicas, aplicándose en todas las etapas de la producción de manera no acumulativa, permitiendo su acreditamiento y evitando así múltiples tributaciones." *Ibid.*

¹⁰⁶ En relación a las críticas de los líderes parlamentarios del PRD y PRI, cabe recordar que se difundió en los medios un supuesto borrador de la iniciativa de reforma fiscal en el que se disminuía el IVA a 12% pero generalizándolo a alimentos y medicinas, más allá de la veracidad del mismo, sirvió para ventilar la opinión contraria del PRI y el PRD sobre nuevos impuestos. Francisco Rojas señaló "El IVA no lo vamos a aprobar en el PRI. Así lo hemos establecido en nuestro programa de acción, en nuestra plataforma electoral y en nuestra agenda legislativa que vamos a presentar la próxima semana." De igual forma Jesús Ortega, entonces presidente nacional del PRD, en su oportunidad expresó la opinión de su partido a propósito de los supuestos cambios del borrador panista "Nuestros diputados no sólo se opondrán, sino que presentarán un proyecto alternativo que rompa con esa visión dogmática." Véase: *Reforma Nacional*, 30 de agosto de 2009. Con respecto a la queja del PRI sobre la coexistencia del IETU e ISR, *Reforma Nacional*, 17 de julio de 2009.

¹⁰⁷ Véanse al respecto las iniciativas de los senadores en la LX y LXI legislaturas en: *Diarios de los Debates*, Senado de la República, 10 de octubre de 2006; 22 de noviembre de 2007; 11 de marzo de 2008; 14 de mayo de 2008; 9 de julio de 2008; 4 de noviembre de 2008; 24 de febrero de 2009; 17 de marzo de 2009; 29 de octubre de 2009; y 19 de noviembre de 2009.

eran medidas sólo resultaron atractivas para el PRI, quién las había contemplado dentro de su proyecto programático.¹⁰⁸

Por último, la iniciativa de reforma laboral presentada por los diputados panistas en marzo de 2010, al igual que las demás propuestas citadas, concernió fundamentalmente a los esfuerzos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), siendo que Felipe Calderón en su Decálogo ya había delineado dicha reforma como una prioridad para su segundo trienio. La propuesta panista prescindió de la participación del PRD y el PRI en su elaboración, sin embargo, el gobierno en el mismo ejercicio de previsión que hemos señalado con anterioridad, incluyó algunos lineamientos que al final fueron de interés hacia las demás fuerzas políticas. De las 39 modificaciones planteadas, las medidas que marcaron la pauta para las contrapropuestas de los otros partidos fueron las nuevas modalidades de contratación, el pago por hora, periodos de prueba, contratos de capacitación inicial y el trabajo de temporada, además de eximir al patrón de la reinstalación, el PRI y PRD expresaron un rechazo general a los términos desarrollados por el Ejecutivo.

Otras medidas contempladas en la iniciativa del Ejecutivo también concitarían la atención para las contrapropuestas priistas y perredistas, y más tarde serían objeto de disputa al momento de coaligarse, entre ellas pueden destacarse la disposición pretendía obligar a las dirigencias nacionales a rendir cuentas, a establecer la elección de la directiva sindical mediante voto libre, directo y secreto, la supresión el descuento obligatorio de las cuotas sindicales por nómina, y eliminación la llamada "cláusula de exclusión por separación".¹⁰⁹ Con

¹⁰⁸ PRI, Agenda legislativa del grupo parlamentario del PRI, *Gaceta Parlamentaria*, 6 de octubre de 2009; 2 de febrero de 2010; PRI, Agenda legislativa para el primer ordinario del primer año, *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, 2 de febrero de 2010. PRI, Agenda Legislativa para el primer ordinario del primer año, Senado de la República, <http://goo.gl/Up1W8A> [Consulta 28 de marzo de 2015] Plataforma Electoral del PRI 2006 y 2009. <http://goo.gl/zpFSb0> [Consulta: 4 de marzo 2015]

¹⁰⁹ Las medidas que no generaron oposición eran las orientadas a tipificar como delito la contratación de menores de 14 años para cualquier actividad; prohibir que a las mujeres se les exija certificados de ingravidez; sancionar acoso y hostigamiento sexual y; mejorar las condiciones laborales de los jornaleros agrícolas, domésticos y migrantes. Véase: Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo. *Gaceta parlamentaria*, Cámara de Diputados, 18 de marzo de 2010.

estas últimas disposiciones Calderón y el PAN provocaron desde el inicio una relación ríspida hacia las dos principales fuerzas políticas, pues el tema de la flexibilización laboral era aceptado por el Revolucionario Institucional, no así la democratización sindical, además, era conocido por las fuerzas políticas que el PRD en ningún término aceptaría el tema de la flexibilidad, pero si la democracia sindical y con algunas diferencias con respecto a la iniciativa presidencial también la transparencia,¹¹⁰ en suma, el PAN reconoció quizá muy tarde, la necesidad de ceder hacia una de las dos fuerzas si quería concretar la reforma laboral.

2.3. Las repercusiones de la persuasión y disuasión en las coaliciones legislativas

Las contrapropuestas y el intercambio de información entre los grupos parlamentarios sobre dichas iniciativas son quizá las fases más problemáticas para el éxito de una coalición legislativa, pues en éstas los partidos definen el umbral para defender sus intereses y si se coaligan o no. Mientras que la primera propuesta establece una pauta sobre los términos de la legislación, las contrapropuestas deben idealmente integrar los intereses de las contrapartes con los suyos en busca del acuerdo. En la realidad, no siempre ocurre así, y algunas contrapropuestas tienden a estar alejadas de la primera proposición, y sin algún vínculo con los intereses de las contrapartes, con lo cual se lleva a que muchas de esas contrapropuestas no sean consideradas al coaligarse. En las contrapropuestas podrá verse cómo varias de las primeras iniciativas del presidente dieron efectivamente pauta a los legisladores, lo que confirma los alcances del protagonismo presidencial referido, no obstante los términos fueron resultado de la negociación y de la articulación de intereses entre las partes.

Las características del Congreso mexicano, hacen que las contrapropuestas sean una herramienta con mayor valor para PRI, PAN y PRD sobre el resto de los partidos, su presencia dentro del Congreso eleva sus posibilidades de integrar más disposiciones relevantes y ambiciosas. No obstante

¹¹⁰ *Reforma Nacional*, 15 y 25 de febrero, 25 de marzo, 15 de abril, 2 mayo, 5 y 6 de agosto de 2010.

ello, no es una garantía para la integración efectiva de sus intereses, pues para asegurar esta fortaleza numérica, las contrapropuestas deben ser muestra de la capacidad de ceder y de su habilidad para hacer viable sus intereses prioritarios con los de las otras fuerzas políticas.

En términos genéricos las partes pueden tener intereses irreconciliables, lo cual puede llevar a un aplazamiento del acuerdo o una disminución de aquellas posiciones más ambiciosas. En consecuencia no es sorpresa que uno de los principales retos de las fuerzas políticas sea conciliar esos intereses incompatibles. Las condiciones plurales del Congreso, evita que una parte gane sobre otra en términos absolutos (particularmente al negociar temas estructurales), no obstante si existe la posibilidad de que la ganancia de un partido sea debilitada en términos del contexto y de los propios intereses del partido. Reconocer la variabilidad de la ganancia no es tan fácil como en ocasiones se supone, pues indica cierta contraposición con el concepto de negociación antes referido, en el cual dijimos siempre se beneficia a las partes involucradas. Más adelante abundaremos más al respecto.

Las estrategias políticas las entendemos a partir de dos rubros, las persuasivas y las disuasivas. Dado que la negociación supone enfrentamiento y conciliación de objetivos e intereses, las contrapropuestas al momento de definir el dictamen son indicadores de la capacidad de consentir y promover de cada grupo parlamentario. Esto sin duda es producto de que las contrapropuestas estén recuperando los términos de la primera propuestas, y a la vez integren sus preocupaciones, cuando esto ocurre, es más persuasiva, cuando no, disuade al grupo de coaligarse, dado que se plantea como una propuesta aislada.

2.3.1 La difícil combinación de la persuasión y disuasión legislativa

Abordamos el caso de la reforma fiscal para explicar la negociación de los grupos parlamentarios, y cómo las contrapropuestas persuasivas y disuasivas afectaron el alcance del proyecto reformador así como la inclusión de los intereses

partidarios. Con ello se podrá observar las repercusiones de la iniciativa presidencial en los alcances de lo que finalmente se aprobó.

Uno de los primeros recursos del gabinete presidencial y el PAN para persuadir a las contrapartes a coaligarse, estuvo en su justificación de la propuesta inicial en donde se planteó la exigencia de atraer recursos adicionales por al menos 370 mil millones de pesos para el 2010, de acuerdo a la evaluación de Agustín Carstens, Secretario de Hacienda y Crédito Público.¹¹¹

Aunque las fuerzas políticas se convencieron de la problemática recaudatoria como una realidad ineludible para el erario público, la solución del Ejecutivo generó rápidamente el antagonismo del PRI y el PRD, aun cuando dicho proyecto presidencial presumiera de una estrategia para el combate a la pobreza. Los opositores a la medida del presidente panista negaron que la inclusión de un nuevo impuesto fuera el mecanismo idóneo para conseguir más recursos en un contexto de crisis, lo que provocó el descontento del PAN, quien finalmente acusó a priistas y perredistas de no atender la situación alarmante de las finanzas públicas en México. Con esto, Acción Nacional se estaba refiriendo a la necesidad de disminuir la dependencia de los ingresos petroleros, así como los efectos de la crisis económica que evidenciaban la débil capacidad recaudatoria del Estado.¹¹²

El discurso del PRI durante más de un mes de intercambio de información entre los grupos, no fue muy diferente al PRD en cuanto a sus expresiones sobre la propuesta panista. Ya fuera por medio de declaraciones, entrevistas o comunicados, los priistas y perredistas aprovecharon el impuesto contra la

¹¹¹ “Más de la mitad del faltante de ingresos para 2010, que estimamos en 370 mil millones de pesos, se cubrirá con el ajuste al gasto, con ingresos no recurrentes y con deuda, medidas que no exigen de inmediato recursos a la sociedad, de hecho el monto total que se obtendrá de una mayor recaudación es inferior el (sic) recorte bruto del gasto, esto demuestra que el gobierno no está solicitando nada que no esté el mismo aportando con creces.” Palabras del Secretario de Hacienda y Crédito Público, Agustín Carstens, durante su comparecencia ante el pleno de la H. Cámara de Diputados para el análisis del III informe de gobierno del Presidente de la República, y del programa económico para el ejercicio fiscal, 15 de septiembre de 2009. <http://cronica.diputados.gob.mx/> [Consulta 20 de febrero 2014]

¹¹² La participación del diputado panista Roberto Gil Zuarth en la discusión del dictamen sobre el impuesto contra la pobreza iba orientada en ese sentido. Véase: Acta de la comisión de Hacienda y Crédito Público correspondiente a la reunión del 19 de octubre de 2009, p.8, www.gaceta.diputados.gob.mx [consultado 30 enero 2013].

pobreza de la iniciativa presidencial para denunciarla públicamente como una medida perjudicial para la población, de ahí que pueda suponerse una dinámica similar en la Junta de Coordinación Política¹¹³ durante las reuniones previas a la presentación del proyecto de dictamen.¹¹⁴

En ese contexto de confrontación hubo una diferencia notable del PRI con respecto a la actitud del PRD en el proceso de coalición, pues el Revolucionario Institucional detrás del discurso beligerante reconoció la mayoría de las medidas panistas, por tanto no utilizó sus contrapropuestas formales para plantear un programa alterno igual de ambicioso al panista, ni pretendió hacer compatible su visión con las iniciativas del Ejecutivo para mejorar la Hacienda Pública. Los objetivos económicos del plan programático priista no se concretaron en un verdadero proyecto reformador, y sus propuestas más originales se diluyeron frente a la iniciativa de reforma de Felipe Calderón, presentada tan sólo unos días después del anuncio priista. No sabemos si los priistas se arrepintieron al notar que el eje rector de la negociación estaba en las iniciativas presidenciales. Lo cierto es que ninguna de las iniciativas priistas en materia económica durante el periodo de discusión y negociación de la reforma fiscal (entre el 1 septiembre a 30 octubre de 2009) se plantearon retomar las “Propuestas para enfrentar la emergencia económica”. Todo ello fue evidente en el consentimiento priista hacia las contrapropuestas informales panistas que se asentaron en el proyecto de dictamen y que estarían alejadas de las priistas; recordemos que éstas buscaban fortalecer el fondo de los municipios; mejorar el gasto federativo; exentar al ahorro escolar del Impuesto a los Depósitos en Efectivo; actualizar el fondo para favorecer ingresos de municipios y entidades zonas fronterizas; abrogar IETU (hubo dos iniciativas con el mismo propósito), —y en este asunto el PRI ya se había manifestado por revisar el tema, sin embargo en sus iniciativas tajantemente

¹¹³ La iniciativa del Ejecutivo se presentó en 10 septiembre y el dictamen el 20 de octubre de 2009. La opinión del PRI y PRD contra el aumento al IVA puede encontrarse desde julio hasta octubre. Ver: *Reforma Nacional*, 7 y 14, julio, y 10, 13, 21 y 30 agosto de 2009.

¹¹⁴ El presidente del PRD, Jesús Ortega y el Coordinador del Senado, Carlos Navarrete llamaron a su militancia a manifestarse en las calles contra el impuesto generalizado del 2%, con ello el PRD dio continuidad a su estrategia opositora hacia las reformas de seguridad social en 2007 y energética 2008, y al mismo tiempo mermó su capacidad para articular con su movilización un proyecto económico alterno. *Reforma Nacional*, 27 de septiembre de 2011.

decide abrogarlo—; ampliar en algunas zonas fronterizas el IVA diferenciado; actualización de fondos para beneficio de municipios; hacer de los insumos agrícolas partícipes del Fondo de Apoyo; no hacer deducible intereses que se originen en el extranjero; hacer partícipe del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal a la infraestructura en educación básica; incrementar fondos de estabilización para los estados; certificar actividades del beneficiario; y gravar a la industria minera.¹¹⁵

La negociación del proyecto de dictamen se concertó gracias a la coalición legislativa entre PRI y PAN y fue un logro de la disuasión priista, llevando al PAN a descartar el nuevo impuesto, o si se prefiere fue un fracaso panista en su intento por persuadir al PRI para incluir dicho gravamen. El factor esencial de intercambio al que cedió Acción Nacional fue eliminar, como lo pedían los priistas, el impuesto generalizado de 2%, que estaría destinado a programas contra pobreza, según lo planeado por el Ejecutivo Federal. En sustitución de dicho tributo, PRI y PAN aceptaron la contrapropuesta de aumentar el IVA de 15% a 16%, y en la frontera de 10% a 11%, siguiendo exentos los alimentos y medicinas, además, los recursos adicionales ya no serían destinados a los programas federales como lo planteó Felipe Calderón, sino para "mantener la solidez de las finanzas públicas y conservar la estabilidad de las principales variables macroeconómicas", aunque el destino de los recursos, a diferencia de la iniciativa del Ejecutivo, no estarían precisados.¹¹⁶ La coalición de diputados priistas y panistas también en comisiones ratificaron el aumento al ISR empresarial 28 a 30%, pese a las críticas de múltiples organizaciones de la iniciativa privada, y avalaron con algunas modificaciones los

¹¹⁵ Las propuestas priistas anticipaban incentivos para la iniciativa privada; racionalización del ejercicio del gasto; intensificación de programas de apoyo al empleo; revisión el IETU, el ISR, y el IDE. véase: "Propuestas para enfrentar la emergencia e impulsar el crecimiento económico, el empleo y combatir la pobreza", véase <http://goo.gl/d8Z3to> [consulta 14 de abril 2014]; *El Economista*, 7 de septiembre de 2009, <http://goo.gl/2UoI6Y> [consulta 14 de abril 2014]; *La Jornada*, 3 de septiembre de 2009, p.12; e Intervención del diputado Oscar Levín Coppel en relación a la agenda del PRI, *Diario de los Debates*, 3 de septiembre de 2009. Véase: *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados.

¹¹⁶ Dictamen de la Comisión de Hacienda y Crédito Público, con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales (miscelánea fiscal). *Gaceta parlamentaria*, Cámara de Diputados, 20 de octubre de 2009.

incrementos al IEPS que afectaba bebidas alcohólicas, cigarros, juegos y telecomunicaciones.¹¹⁷

Para los panistas —incluso más que los priistas— consideraron muy arriesgado restringir económicamente al gobierno federal, y prefirieron no obstinarse en mantener su medida tal cual se presentó (impuesto de 2% generalizado) y recurrir a otros gravámenes como el ISR y el IVA. El convenio priista hacia el proyecto fiscal de Felipe Calderón se obtuvo bajo ciertas restricciones impulsadas por Acción Nacional, en ese sentido el PAN también ganó, pues logró custodiar que los cambios para remplazar el impuesto contra la pobreza no se convirtieran en un mecanismo perjudicial hacia los principios de su política recaudatoria, algo latente en las propuestas del PRD, dirigidas a eliminar los privilegios fiscales, gravámenes a los alimentos chatarra y un régimen de austeridad. Considerando estas medidas, la disuasión priista no se atrevió a salir de la pauta recaudatoria fijada por el Ejecutivo y la del PRD se aisló demasiado volviéndose una fuerza innecesaria por ser demasiado arriesgada para el PAN.

Con respecto al PRD podemos agregar que tras la presentación del proyecto de dictamen en la Comisión de Hacienda, José Narro hizo patente el distanciamiento de su grupo parlamentario en la negociación panista y priista, señalando una propuesta alternativa al aumento del IVA a 1%; misma que consistía modificar el mismo impuesto pero dirigido sólo a los alimentos chatarra. Al final su propuesta no fue considerada para incluirse en el dictamen, una razón de ello radica en su alejamiento de la propuesta inicial panista. De igual forma, ese mismo descontento lo secundaron los perredistas Leticia Quezada, Armando Ríos Piter, Ricardo Acosta Naranjo, como integrantes de la comisión, denunciando la exclusión de sus contrapropuestas principales en el proyecto de dictamen, tales

¹¹⁷ El aumento a las bebidas alcohólicas se fijó en 1.5% y no el 3% como originalmente se propuso para los años 2010, 2011, 2012, mientras que para 2013 se definió en 1%; En cuanto los tabacos labrados se hicieron ajustes que ayudaran a hacer efectivo el nuevo gravamen al fijar el aumento por unidad y no por gramos de tabaco; Además, se redujo la tasa del IEPS hacia las telecomunicaciones y conexos de 4% a 3%. En el pleno de la Cámara de Diputados, de los 3 artículos impugnados, los dos del PRD, no fructificaron, mientras que el PRI pudo incluir como artículo transitorio, un cambio menor, a saber, el régimen de tránsito del nuevo impuesto a las bebidas alcohólicas por arriba de 20°. Ver: Dictamen de la Comisión de Hacienda y Crédito Público, con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales (miscelánea fiscal). *Gaceta parlamentaria*, Cámara de Diputados, 20 de octubre de 2009.

como la ley de austeridad y la iniciativa para eliminar regímenes especiales. Dichas iniciativas eran más arriesgadas en contraste con el asentimiento informal del PRI, empero, las perredistas no recuperaban el sentido del proyecto de la primera propuesta del Ejecutivo, recordemos que éste, en materia de reducción de gasto público, propuso eliminar tres secretarías; de Turismo, de la Reforma Agraria y de la Función Pública. En cambio, la contrapropuesta perredista tenía como uno de los principales objetivos disminuir gasto corriente y no afectar a la carga fiscal del contribuyente, mediante: 1) una reducción en un 10% de las remuneraciones de los servidores públicos, incluyendo a los miembros de los poderes federales; Legislativo, Ejecutivo y Judicial, además de aquellos encargados de la seguridad pública y nacional, los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos, así como organismos públicos autónomos; 2) No crear nuevos puestos; 3) Impulsar en cada dependencia y entidad una reducción del 20% de los costos de las unidades administrativas; 4) No autorizar bonos, ni percepciones extraordinarias, ni contratación de seguro de gastos médicos. 5) No jubilaciones extraordinarias.¹¹⁸

Como hemos visto en el caso de la reforma fiscal, la fase de contrapropuestas tiene cabida cuando ambas partes están dispuestas a integrar las visiones contrarias, es por tanto un proceso de ajuste mutuo. El hecho de que una parte se resista a cambiar una disposición no es sí misma una mala estrategia para la negociación de coaliciones, pues el rechazo es normal en el ajuste de las preferencias. Con respecto a los procesos legislativos, dicha resistencia puede ser también una estrategia para disuadir a la contraparte sobre alguna disposición o incluso posponer y cancelar un acuerdo, lo cual ocurrió en algunos episodios de las reformas política y laboral. En éstas, la disuasión se volvió problemática en tanto que los partidos la utilizaron para dirimir asuntos polémicos, la persuasión habría supuesto mayor interlocución y la posibilidad de asumir una propuesta integral, tal y como se hizo para otras disposiciones. En el caso de la reforma

¹¹⁸ Véase: Acta de la comisión de Hacienda y Crédito Público correspondiente a la reunión del 19 de octubre de 2009. www.gaceta.diputados.gob.mx [consultado 30 enero 2013].

laboral y política, la disuasión surgió nuevamente cuando ninguna de las dos partes (PRI-PAN) estuvo dispuesta a ceder en algunos temas controvertibles (reelección-democracia sindical), con lo cual se nulificó la persuasión alcanzada, a nuestro parecer, durante un tiempo desmedido. A pesar de que alguien terminó por ceder y la coalición se concertó, la negociación se interrumpió sin un beneficio adicional para el PAN, PRI o PRD.

2.3.2 La debilidad de la persuasión frente a la disuasión política

Para abordar las repercusiones de la disuasión sobre el desarrollo de la coalición, es necesario tomar en consideración algunos aspectos relevantes de los procesos en los que surgieron las reformas política y fiscal, pues además de reflejar los efectos perjudiciales de la disuasión, también pueden encontrarse aspectos positivos, como fue la mayor inclusión para diferentes actores, aspecto endeble en la reforma fiscal.

Con todo y que en 2010 en el contexto de discusión pública promovida por el Senado, se presentaron las contrapropuestas del PRI y PRD en materia política,¹¹⁹ fue hasta finales de éste año y a lo largo de 2011 cuando el diálogo adquiriría mayor intensidad. La respuesta de los senadores del PRD tenían algunos rasgos en común con la iniciativa presidencial, era el caso de las candidaturas independientes, la iniciativa ciudadana y la iniciativa preferente.¹²⁰ En cuanto a las contrapropuestas del PRI de igual forma, siguieron las pautas de la primer iniciativa, tales como ajustar un sistema mixto de representación, la

¹¹⁹ El instituto Belisario Domínguez organizó el Seminario de Análisis, Reforma política, el 26 y 27 de enero, y como es costumbre en esos casos hubo participación de las dirigencias partidarias, representantes del gobierno federal, académicos y organizaciones de la sociedad civil. <http://www.senado.gob.mx/ibd/> [20 mayo de 2015]

¹²⁰ **a) Candidaturas independientes.** Propuesta del *Ejecutivo*: aval de 1% del padrón de la demarcación correspondiente, Propuesta del *PRD*: Aval 1% de la lista nominal de electores; **b) Iniciativa ciudadana.** *Ejecutivo*: A solicitud de 0.1% del padrón electoral, *PRD*: 0.1 de la lista nominal de electores, y con carácter de preferente; **c) Iniciativa preferente:** *Ejecutivo*: Para el Poder Ejecutivo con afirmativa ficta en caso de no pronunciamiento del Congreso al término del periodo, y con referéndum en caso de reformas constitucionales, *PRD*: Para el Ejecutivo, grupos parlamentarios y ciudadanos. véase: Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (reforma política) presentada por el ejecutivo, *Diario de los Debates*, Senado de la República, 15 de diciembre de 2012; e Iniciativa del PRD, PT y Convergencia, *Diario de los Debates*, Senado de la República, 18 de febrero de 2010.

integración del Congreso, la reelección de legisladores y la reconducción del paquete económico.¹²¹

Ciertamente las medidas de los partidos citados cumplían de forma básica con los requisitos indispensables de toda contrapropuesta, a saber, la inclusión de intereses propios y modificar los términos de la propuesta inicial, por tanto los proyectos de reforma del PRD y PRI fueron, en principio, favorables para la concertación de las coaliciones legislativas y a la inclusión de los intereses de los partidos citados.

Otra de las ventajas de las contrapropuestas, fue su difusión pública, con lo cual estuvieron expuestas a mayor escrutinio público de diferentes interesados. En comparación con la dinámica negociadora en materia fiscal que se caracterizó por su prontitud, la difusión pública de las medidas en materia política permitió conocer con detalle los términos de las coaliciones legislativas, pues las iniciativas reflejaron los intereses de los grupos parlamentarios.

Los elementos citados de las contrapropuestas de reforma política pese a disponer de elementos favorables para la conciliación no fueron suficientes para disminuir el plazo de la negociación y generar certidumbre sobre la concertación política. Esto se debió a que el grupo panista promotor de la reforma política enviada por el presidente Felipe Calderón no logró compaginar el mismo interés por abordar el tema político con el PRI, quien estaba más atraído por reanudar la

¹²¹ En cuanto a los temas coincidentes de las contrapropuestas de PRI con la iniciativa presidencial estaban: **Integración y sistema de representación en el Congreso.** *Ejecutivo:* Reducción a 400 diputados (240 mayoría relativa [mr] y 160 representación proporcional [rp]), 96 senadores en 32 circunscripciones con listas abiertas; *PRI:* Reducción a 400 diputados (300 mr y 100 rp), 96 senadores (64 mr y 32 de primera minoría), y eliminación de tope de representación; **Reelección legislativa.** *Ejecutivo:* diputados 4 periodos, senadores 2 periodos; *PRI:* diputados 3 periodos, senadores: 2 periodos; **Veto y reconducción presupuestal;** *Ejecutivo:* El presidente puede observar y vetar total y parcialmente el la Ley de ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, el veto se supera con 3/3 de la votación de la Cámara de diputados, sino se aprueba se aplica el del año anterior; *PRI:* Seguirá vigente el paquete económico del año anterior en caso de no ser aprobado a tiempo. La iniciativa priista además de coincidir y modificar los temas citados, era más ambiciosa en varios temas, en total incluía 16 modificaciones, algunos de los más destacados eran la ratificación del gabinete por el Congreso, fomento del trabajo para las comisiones legislativas. Véase: Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Presentada por el Senador Manlio Fabio Beltrones Rivera (PRI). *Diario de los Debates*, Senado de la República, 23 de febrero de 2010; e Iniciativa del Poder Ejecutivo, *Diario de los Debates*, Senado de la República, 15 de diciembre de 2012.

discusión para reformar la hacienda pública. Durante la mayor parte de 2010 se evidenció el rechazo priista y perredista para establecer un horizonte definido para la aprobación de la iniciativa, lo que generó incertidumbre permanente en los medios de comunicación y los grupos de interés, quienes desconocían si la reforma política tendría conclusión.¹²² Por tanto, no es raro que en los medios informativos hubiera dominado el desconcierto y la descalificación permanente entre los grupos parlamentarios, así como opiniones negativas hacia los legisladores y su actividad política, aun cuando a finales de octubre de 2010 se habían intensificado los avances para definir el primer dictamen.¹²³

Durante el primer año de comunicación sobre la primera iniciativa de ley, los senadores dieron algunas muestras de concertación en torno a las contrapropuestas presentadas por las diferentes bancadas.¹²⁴ Un anhelo importante para los legisladores era que las candidaturas independientes se aplicaran para las elecciones de 2012, en este sentido, el plazo final era octubre de 2011. Al final de cuentas, esa posibilidad de alguna forma sirvió para acelerar la negociación y presentación del proyecto de dictamen; los tres partidos con mayor presencia numérica en el Senado intentaron definir un acuerdo explícito sobre las medidas, encabezado por los integrantes de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, del Estado y de Estudios legislativos primera, encabezadas por Pedro Joaquín Coldwell (PRI), Alejandro Zapata (PAN) y Fernando Elizondo (PAN), respectivamente.

Sin duda uno de los pasos más importantes en la definición de las coaliciones legislativas tras meses de discusiones sobre la reforma política, fue la

¹²² Las descalificaciones durante 2010 fueron constantes, y reflejaron el distanciamiento que PRI, PAN y PRD. *La Jornada*, Jueves 7 de enero de 2010, p. 3. Tanto diputados como senadores repitieron infinidad de veces que la contienda electoral en orden local (gubernaturas) afectaba el proceso de alianzas y que la votación para la reforma política sería hasta después de la elección del 4 de julio de 2010, lo cual no se cumplió, pues la iniciativa se dictaminó hasta abril de 2011 y los últimos acuerdos se concretaron hasta 2012. *La Jornada*, 13 de enero de 2010, p. 11.

¹²³ Desde la presentación de la iniciativa hubo dos reuniones de las comisiones encargadas para la reforma política en el Senado desde que el Ejecutivo envió su iniciativa, y sólo en una, se mostraron avances para la convergencia de temas. Consúltase: Versión estenográfica de la reunión de trabajo de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; Reforma del Estado, y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores, 9 de marzo de 2010. <http://goo.gl/90Zf6L> [Consulta, 22 mayo 2015]

¹²⁴ *Financiero*, 11 de marzo de 2010. *La Jornada*, 10 y 11 de marzo de 2010, p.8.

elaboración y aprobación del dictamen que plasmó los primeros términos del convenio político. A pesar de que las contrapropuestas perredistas tenían alguna vinculación con la iniciativa del Ejecutivo, (en temas como la iniciativa ciudadana, la iniciativa preferente, las candidaturas independientes, y la consulta popular), y que dicho partido participó en las reuniones precedentes para la definición del proyecto de dictamen junto a la coalición entre PRI-PAN, el Partido de la Revolución Democrática fue quien se mostró más descontento con los términos finales del proyecto dictamen, de ahí que las rechazaran en diferentes oportunidades. No obstante, dicho partido seguiría participando en las sesiones, e incluyendo algunas propuestas de manera marginal, pues ni el PRI ni el PAN estuvieron dispuestos a conceder la mayoría de las disposiciones de interés estrictamente perredista, tales como ampliar el tiempo de los periodos ordinarios a 10 meses, dar el carácter preferente a la iniciativa ciudadana, eliminar inmunidad procesal para los legisladores y derogar los cambios planteados a la toma de protesta del presidente que lo eximían de hacerlo en el Congreso.¹²⁵

Considerando las propuestas del partido del sol azteca y su rechazo que hicieron patente hacia los términos del dictamen, puede advertirse un desinterés por persuadir y negociar con los demás fuerzas, llámese PAN o PRI, de ahí que no importaba si sus medidas fueran o no oportunas, casi en su totalidad fueron rechazadas. Del fracaso perredista en el Senado fueron responsables Pablo Gómez, Tomás Torres y Arturo Núñez. Una de las razones que contribuyó a ese desacierto se debió al radicalismo perredista, y a la pretensión de que sus propuestas fueran la pauta para toda la discusión. En este sentido, como hemos mencionado la hechura de la primera propuesta está a cargo del Ejecutivo y su equipo, en esto el PRI aceptó ese protagonismo inicial pero el PRD no.¹²⁶ Quizá

¹²⁵ Revisese: Versiones estenográficas de las reuniones de trabajo de la Comisión de Puntos Constitucionales, Senado de la República, 14, 25 y 26 de abril de 2011. <http://goo.gl/90Zf6L> [Consulta: 14 marzo 2013]

¹²⁶ Para complementar el rol PRD en la negociación legislativa y su alejamiento durante la formación de la coalición entre PAN y PRI baste referir el significado de la participación de los perredistas en las comisiones unidas donde se definió el primer dictamen para la reforma política. En dicho cuerpo representativo, Pablo Gómez junto a Tomás Torres se reservaron todo el dictamen, con el paso del trabajo legislativo fueron dimitiendo a participar en la discusión de todas las fracciones, algunas de sus aportaciones en la discusión en lo general contenían propuestas concretas que atendían aspectos sustanciales, otras en cambio sólo pretendían perfeccionar lo ya incluido en el proyecto, y algunas eran meras críticas o reflexiones. Entre sus reservas

pueda pensarse que el PRD al resistir el acuerdo se mantuvo fiel a sus principios y resulta un logro para el partido por mantener su coherencia política, pero en realidad de acuerdo a las condiciones plurales ningún ideal que pretenda hacerse pasar por exclusivo de una fuerza podrá verse plasmado en ley sino es que antes pasa por el filtro, de la negociación y el acuerdo. Por supuesto esto aplica sólo en aquellas propuestas de ley que en principio no sean de interés de las demás fuerzas, como fue el caso de las propuestas perredistas. En suma sin una alianza con el PAN o el PRI para integrar sus propuestas, el margen de acción del PRD se reducía considerablemente.

De esta forma, quienes delimitaron las medidas más polémicas en la reforma política fueron PRI y PAN. Para ello el grupo encabezado por Manlio Fabio Beltrones tuvo que ceder, declinando a integrar varias de las disposiciones contempladas en su iniciativa de reforma, como el fortalecimiento de las comisiones, el cambio en el formato del informe presidencial, y la ratificación del gabinete. El PAN, en contraparte, para sostener la mayoría de sus propuestas, tuvo que limitar varias disposiciones a petición del PRI, como quedó registrado en el primer proyecto de dictamen aprobado en el Senado y en las diferentes sesiones en comisiones de la Cámara de Diputados y el Senado. Entre dichos cambios son de destacar la consulta popular, originalmente planteado por Felipe Calderón como referéndum y sólo abocado a las iniciativas preferentes, en el dictamen se amplió considerablemente; PAN y el PRI acordaron que el recurso mencionado pudiera ser iniciado tanto por el Presidente de la República, como por legisladores o un grupo de ciudadanos equivalente al 2% de la lista nominal pudiera. La propuesta de iniciativa ciudadana, se cambió el porcentaje necesario de ciudadanos que podrían solicitarla, pues del .1% del padrón electoral propuesto por Calderón Hinojosa pasó al .25 % de la lista nominal de electores de acuerdo a los interés del PAN y el PRI por dar reducir las restricciones, mientras que el PRD

rechazadas podemos destacar: reducir el umbral necesario para la consulta; su intento por derogar la reconducción presupuestal incluida en el proyecto de dictamen; la derogación de los cambios a la toma de protesta del presidente. Revítese: Versiones estenográficas de las reuniones de trabajo de la Comisión de Puntos Constitucionales, Senado de la República, 14, 25 y 26 de abril de 2011. <http://goo.gl/90Zf6L> [Consulta: 14 marzo 2013]

manifestó que ese umbral seguía siendo excesivo; en el dictamen, de igual forma el PRI aceptó la propuesta para incluir las candidaturas independientes.¹²⁷ Estos cambios dan cuenta del acierto panista por cambiar sus propuestas, y su capacidad para moldearlas para compartir sus intereses. Ya no sería por tanto sólo la intensión original de Calderón Hinojosa y su gobierno, por tener las iniciativas tal como las presentó, sino que cada medida sería un esfuerzo por equilibrar todo el proyecto.

De igual forma, tanto PAN como PRI a pesar de coincidir en cambiar la fórmula de representación y reducir los integrantes en las cámaras, desistieron de impulsarlas, quizá a consecuencia de su escaso respaldo técnico y las críticas de académicos en ese sentido.¹²⁸ El PAN aceptó las peticiones de PRI y PRD para

¹²⁷ En el proyecto de dictamen que se sometió a consideración de las comisiones unidas, tenía varias modificaciones con respecto a la iniciativa presidencial, entre las que se destacan; Además de lo ya mencionado sobre la **consulta popular**, a petición de PAN y PRI, la formulación de la pregunta tendría que estar avalada por la Suprema Corte de Justicia de la Federación y para ser vinculante para los poderes Ejecutivo y Legislativo debería tener el respaldo del 40% más uno de la lista nominal, finalmente la consulta se homologaría con las elecciones federales cada tres años, excluyendo los temas electoral, los ingresos y gastos del Estado, seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de las Fuerzas Armadas, en esto el PRD estaba a favor aunque no necesariamente en la participación de la Corte en ello. Sobre la **Iniciativa preferente** se reconoció al Ejecutivo como presentador de dos iniciativas al inicio de cada periodo ordinario, y no para reformas constitucionales, únicamente leyes, restringiendo a un periodo de 30 días naturales y no todo el periodo como lo decía la iniciativa presidencial, además de que ya no estaría vinculada al referéndum como originalmente se propuso, en esto puede notarse la presencia priista, pues en su contrapropuesta ya habían manifestado su interés por realizar cambios; una disposición que también se modificó en el proyecto de dictamen fue la facultad del ejecutivo para definir el **veto parcial y total** del Presupuesto de Egresos de la Federación, pero si se aceptó que la reconducción presupuestal de la ley de Ingresos o el Presupuesto de Egresos, es decir mantener vigente el mismo "paquete económico" en caso de no aprobarse nuevas disposiciones, lo cual había sido una medida de interés priista, mientras que el PRD se mostró reacio a reconocer algún mérito a la medida; se agregó la **substitución** del presidente en caso de falta absoluta, que no estaba incluida en la iniciativa de Calderón; y se restringió **la reelección consecutiva** sólo para legisladores federales y locales, limitando su estancia en el cargo hasta por 2 periodos en diputados federales y locales y un periodo adicional para senadores, con lo que se eliminó la reelección en ayuntamientos, el PRI tenía interés por dejarla tal cual; **Ratificación de comisionados de tres órganos reguladores**, el Ejecutivo designa la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL), la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECO) y la Comisión Reguladora de Energía; y **reducir el umbral de sobrerrepresentación en la Asamblea del D.F.** Véase: Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Presentada por el Ejecutivo Federal. *Diario de los Debates*, Cámara de Senadores, 15 de diciembre de 2009; y Versiones estenográficas de las reuniones de trabajo de la Comisión de Puntos Constitucionales, Senado de la República, 14, 25 y 26 de abril de 2011. <http://goo.gl/90Zf6L> [Consulta: 14 marzo 2013]

¹²⁸ Los legisladores en su consulta a los expertos pudieron escuchar directamente las críticas hacia dichas medidas de diferentes expertos. Jorge Alcocer, además de haber ser consultor en la mayoría de las discusiones para las reformas políticas, en esta ocasión fue muy crítico hacia la segunda vuelta como un remedio para solucionar el problema de la legitimidad presidencial y la falta de mayorías en el Congreso. En el mismo

excluir disposiciones planteadas por el Presidente de la República, como la segunda vuelta para la elección presidencial; la reelección para alcaldes (a propuesta del Propio PAN); el aumento al porcentaje mínimo requerido para que un partido conserve su registro, y las facultades que se pretendían dar en la iniciativa del Ejecutivo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para enviar nuevas iniciativas; estas medidas podrían considerarse estrictamente panistas por lo que en ese sentido fue una pérdida para dicho instituto, aunque también una forma de ganar con el resto de sus propuestas. Así pues, el PAN logró parcialmente que las candidaturas ciudadanas se reactivaran para 2012 y no hasta 2015.¹²⁹ En el acuerdo cabe señalar, por último, que el PRI no pudo incluir medidas igual de ambiciosas que las presidenciales, con lo cual, la constante institucional para las iniciativas de carácter estructural que hace del Ejecutivo el iniciador de las propuestas, afectó los intentos persuasivos de PRI, quien ayudó consolidar las medidas pero no condicionó al PAN a respaldar medidas estrictamente priistas como la ratificación de gabinete o la cláusula de gobernabilidad.¹³⁰

Tras el primer episodio, en donde la coalición de PRI y PAN fijó los principales criterios de la iniciativa, en su pasó por la Cámara de Diputados los acuerdos sufrirían un reacomodo, excluyendo en este proceso varias disposiciones importantes para los tres partidos. Una acción importante dentro de

sentido también estuvieron las participaciones de Jorge Castañeda. En otro rubro, Ma. Amparo Casar rechazó la reducción de legisladores, y anteriormente ya se había manifestado en contra de dichas la segunda vuelta. "Reformas en el aire", *Nexos*, no.384, diciembre de 2009. Una tendencia en contra de estos últimos cambios puede encontrarse en las participaciones de José Woldenberg, Diego Barceló Rojas, Mauricio Merino, Diego Valadés, Carlos Elizondo Mayer-Serra y Soledad Loaeza. Consúltese: Instituto Belisario Domínguez, *Seminario de Análisis de Reforma política*, 25 y 26 de enero de 2010. <http://www.senado.gob.mx/ibd/> [20 mayo de 2015]

¹²⁹ Versión estenográfica de la reunión de trabajo de la Comisión de Puntos Constitucionales, Senado de la República, 25 y 26 de abril de 2011. <http://goo.gl/90Zf6L> [Consulta: 14 marzo 2013]

¹³⁰ En una de las sesiones de las comisiones respectivas para atender la reforma política en el Senado se trató el tema de la consulta popular, desechando las propuestas del PRD, y dejando pendientes más reservas. En la segunda sesión, se logró bajar el umbral necesario para proponer una consulta ciudadana, a propuesta del PAN y PRD, además se responsabilizó a los estados decidir si sus autoridades locales quieren reelección o no. El dictamen final fue aprobado en lo general y lo particular en el pleno del Senado con el respaldo mayoritario de PRI, PAN y PRD además de otros partidos, el 27 de abril de 2011, con 95 votos en pro, 5 en contra y 8 abstenciones. Véase: Versiones estenográficas de la reuniones de trabajo de la Comisión de Puntos Constitucionales del Senado de la República, 25 y 26 de abril de 2011. <http://goo.gl/90Zf6L> [Consulta: 14 marzo 2013] y *Diario de los Debates*, Senado de la República, 27 de abril 2011.

este proceso fueron los cuestionamientos liderados por el coordinador Francisco Rojas en cuanto a la reelección en el ámbito local y federal, advirtiendo en dicho método una amenaza a la renovación de cuadros, además de que no se le consideraba pertinente para resolver las diferencias políticas como algunos promovían.¹³¹ Sin embargo el PRI no descartó categóricamente el tema, como lo hizo con la reconducción presupuestal, sino que intentó eludirlo al considerarlas antagónicas a la opinión de la ciudadanía. Su idea consistía en someter el tema de la reelección a consulta popular después de las elecciones de 2012.¹³²

Durante la discusión en comisiones, el PRD en un ánimo persuasivo reformuló la contrapropuesta priista, aceptando consultar a los ciudadanos sobre la pertinencia de la reelección, pero a diferencia de dicho partido, sugirió efectuar la consulta durante las elecciones de julio de 2012.¹³³ La oferta perredista, si bien incluyó los intereses priistas, asumía abiertamente que las leyes secundarias se aprobarían a la brevedad —una conjetura por demás atrevida, considerando que la reforma constitucional les llevó más de un año para presentar un dictamen—. Al final, los perredistas fracasaron en comisiones en su propósito de reconvenir al PRI, dado que éste no estuvo dispuesto a ceder para que la reelección se sometiera a consulta tras las elecciones federales, y prefirió aprovechar su mayoría que tenía coaligado al PVEM dentro de la comisiones unidas. En el pleno de la Cámara de Diputados la ventaja priista se revirtió, pues incluso aliados con el "partido verde" no alcanzaban la mayoría calificada necesaria para las reformas constitucionales, dicho desenlace ya lo sabían los priistas, dado que los

¹³¹ *Ibidem*

¹³² La propuesta priista incluida en el artículo cuarto transitorio disponía "Como única excepción a lo dispuesto en el apartado tercero, fracción VIII, del artículo 35, el Congreso de la Unión convocará a una consulta popular a efecto de consultar a la ciudadanía sobre la posible regulación constitucional de la reelección consecutiva de diputados y senadores al Congreso de la Unión. La convocatoria a que se refiere este transitorio deberá formularse dentro del año siguiente a la entrada en vigor de la legislación que norme la consulta popular, debiendo ser organizada por el Instituto Federal Electoral." Versión estenográfica de la reunión de trabajo de Comisiones Unidas...12 octubre de 2011.

¹³³ La propuesta perredista sugería: "Por lo que respecta a la excepción prevista en el párrafo tercero de la fracción VIII, del artículo 35, por única vez el Congreso de la Unión convocará a consulta sobre la reelección legislativa el 1 de julio de 2012." *Ibidem*.

legisladores pro reelección lo habían anticipado, y en cierta medida, utilizado como una advertencia hacia el PRI al quejarse de su estrategia disuasiva.¹³⁴

Los diputados pro-reelección tuvieron la última palabra sobre este diferendo, prefiriendo eliminarla que llevarla a consulta pues vaticinaban un voto contrario por parte de los ciudadanos, dado la escasa estima de los legisladores en las tendencias de opinión, y la identificación de la prorroga como un privilegio individual más que como un mecanismo benéfico. Por tanto, en contra del carácter persuasor aducido por el PRI, para el PAN y el PRD someterlo a consulta era una estrategia disuasiva; una de las razones para fundamentar esa aseveración era que los propios legisladores habían estipulado que el tema electoral no fuera objeto de consulta en el dictamen de reforma política, y en consecuencia muy probablemente el proyecto priista terminaría siendo improcedente, aunque la última palabra y la interpretación sobre el tema lo calificaría la Suprema Corte de Justicia de la Nación.¹³⁵ Ese factor fue detectado oportunamente, especialmente por los panistas, quienes denunciaron, una posición dilatoria más que persuasiva del PRI.

Llevar un tema a consulta no es más que el reflejo de la imposibilidad para negociar. Sin embargo ese no sería el único tema en disputa, pues el antagonismo entre los grupos del mismo partido entre ambas cámaras, involucraban asuntos como la consulta ciudadana (fracción VII artículo 35), la reconducción presupuestal (art.75), las observaciones del Ejecutivo a la ley de ingresos y presupuesto de egresos (fracción VI artículo 78), la reelección para presidente municipales y síndicos, así como para legisladores locales (fracción I art. 115 y fracción II 116), y los términos de las candidaturas independientes.¹³⁶ Todos estos temas concitaron visiones irreductibles entre los dos bloques de coaliciones en

¹³⁴ *Diario de los Debates*, Cámara de Diputados, 25, 26 y 27 de octubre de 2011.

¹³⁵ Como adenda, considérese que este escenario ya fue comprobado por las propuestas de consultas ciudadanas que fueron rechazadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en 2014 bajo el mismo criterio anticipado los legisladores del PRD y PAN en 2011, por lo que el presentimiento de dichos partidos sobre la estrategia priista no era descabellado. Véase las versiones taquigráficas en las que el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación desecha las peticiones de consultas populares del PAN 2/2014 <https://goo.gl/Mh2ewX>, MORENA 1/2014 <https://goo.gl/9ddklU>, PRD 3/2014 <https://goo.gl/9ddklU> y PRI 4/2014. [Los vínculos aquí referidos fueron consultados el 26 de mayo de 2015]

¹³⁶ Dictamen de reforma política, *Diario de los Debates*, Cámara de Senadores, 13 de diciembre de 2011.

ambas cámaras; por un lado respaldándolas estaban los grupos liderados por Manlio F. Beltrones (PRI), Gustavo Madero (PAN) y Carlos Navarrete (PRD); y por el otro los grupos del Revolucionario Institucional liderado por el coordinador de los diputados Emilio Gamboa, y en algunos temas también por Alejandro Encinas (PRD), quienes buscaron revertir la reconducción presupuestal y las observaciones al presupuesto.

Uno de los elementos que obstruyó a los diputados reproducir el consenso entre el PRI y el PAN en el Senado, fue el interés de los legisladores afines a Enrique Peña Nieto por impulsar parte de la "Agenda Bicentenario" que el gobernador había presentado para el congreso local del estado de México, en la que estaba incluida la llamada "cláusula de gobernabilidad". Las denuncias ante la demora legislativa por parte de la colegisladora, ganó adeptos tras la negativa acordada por la bancada y la propia dirigencia priista para aprobar el dictamen, y ciertamente contrastó con el interés y prioridad que le dieron sus correligionarios en el Senado,¹³⁷ por lo cual puede decirse que constituían dos visiones encontradas dentro del PRI. Desde la cámara alta, los priistas hicieron evidente su interés persuasivo y su capacidad para conformar un convenio con PAN y PRD, mientras que sus correligionarios se interesaron más por disuadir a los demás por incluir temas como la reelección o la consulta popular.

Cuando la minuta del proyecto reformador regresó al Senado, tanto el PAN como el PRD rechazaron las exclusiones realizadas, y devolvieron la iniciativa a los diputados en los mismo términos que la primera ocasión, pero además, acordaron proponer a sus colegisladores en San Lázaro que si se mantenía el discrepancia sólo aprobaran aquellos artículos en que ambas cámaras tenían consentimiento.¹³⁸ La insistencia de los senadores por reincorporar las disposiciones eliminadas por los diputados estuvo respaldada fundamentalmente

¹³⁷ *Reforma Nacional*, 26, 27 y 29 de abril de 2011.

¹³⁸ Acuerdo de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores por el que, en caso de que la Colegisladora no apruebe las enmiendas contenidas en el proyecto que se devuelve, el Senado manifiesta su aceptación para que los artículos que ya han sido aprobados por ambas Cámaras, se remitan a las legislaturas de los estados, como lo establece el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario de los Debates*, Cámara de Senadores, 13 de diciembre de 2011.

por la coalición entre PRI y PAN, además de los escasos votos de PVEM. Asimismo los senadores del PRD y el PT se mantuvieron en contra de la inclusión de las disposiciones citadas, tal y como lo hicieron en la primera ocasión con el dictamen.¹³⁹

Los diputados, ante el contexto electoral y en vista de que tanto el PRI como el PAN tenían disposición por aprobar sus intereses comunes, casi al final de periodo ordinario de la LXI legislatura (abril 2012) aceptaron la propuesta del Senado, descartando así la reelección consecutiva de legisladores federales, locales, y presidentes municipales, así como la reconducción presupuestal.¹⁴⁰ El acuerdo en realidad no agregó nada nuevo, y descartó de forma idéntica los mismos temas.

Los senadores panistas que habían sido los más insistentes por rescatar todos los términos del acuerdo terminaron aceptando la cerrazón priista como una encrucijada más perjudicial que benéfica. El PRI, en contraste con su negativa para aprobar la reforma laboral, sí le interesaban los temas ya acordados en materia política, tal como lo refirió en su momento el senador Francisco Arroyo, un miembro experimentado de dicho instituto político: "Primero, queremos allanarnos a lo que la Cámara [de diputados] aprobó, porque si no perderíamos lo que ganamos."¹⁴¹ A pesar de que su grupo no compartía la visión de los diputados, y de que el PRI no planteó inicialmente temas como la iniciativa preferente o la iniciativa ciudadana, si les interesaban dichos asuntos dado que habían intervenido en su modificación, tal y como lo hemos apuntado, por tanto los respaldaban como aspectos positivos para el sistema político.

¹³⁹ Dictamen de reforma política, *Diario de los Debates*, Cámara de Senadores, 13 de diciembre de 2011.

¹⁴⁰ Acuerdo por el que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, manifiesta su conformidad para que sólo lo aprobado por ambas cámaras se remita a las legislaturas de los estados para continuar con el proceso legislativo de decreto [...] en materia de reforma política. *Diario de Debates*, Cámara de Diputados, 19 de abril de 2012.; y Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política. *Diario Oficial de la Federación*, 9 de agosto de 2012.

¹⁴¹ *Reforma Nacional*, 12 de diciembre de 2011.

2.3.3 Los efectos negativos de la disuasión en los intentos de coalición

La reforma laboral es quizá un ejemplo aún más evidente de los efectos negativos de la disuasión cuando se le utiliza de forma excesiva. El intercambio y discusión de contrapropuestas se entorpeció a raíz que el PRI se opuso tajantemente ante uno de los rubros centrales del proyecto enviado por Felipe Calderón, relacionado a la transparencia y democracia sindical. Otros factores que contribuyeron en menor medida al rechazo fue la oposición del PRD y la crispación del Sindicato Mexicano de Electricistas y otras organizaciones ante la liquidación de Luz y Fuerza del Centro, quienes desde entonces optaron por rechazar el proyecto laboral en conjunto, particularmente aquellos relacionados al artículo 123 de la constitución.

Después de la presentación de la iniciativa panista en marzo de 2010, el PRI se arrogó el papel mediador entre los diferentes intereses en materia laboral, aunque contó con el respaldo del PRD, quién ya había señalado de forma lapidaria "Las condiciones son viables y es posible discutir las propuestas [en materia laboral] en este periodo, pero no sobre la base de la propuesta del PAN sino del total de las iniciativas que se han presentado en otras legislaturas".¹⁴² El PAN también hizo un esfuerzo por atraer voluntades opuestas pero con el tiempo fue observando el desinterés priista por avanzar en la reforma. Aunque el PRI nunca expresó su desavenencia tal cual, eso mostraban sus acciones, en particular su desinterés por compatibilizar su iniciativa con el PAN, y apelar sin un consenso en reiteradas ocasiones a programar audiencias públicas con grupos de interesados y expertos, como una estrategia para alargar el proceso legislativo. En palabras Armando Neyra, coordinador de los diputados priistas emanados del sector obrero, su molestia se originó por no haberlos tomado en cuenta:

Desde que el PAN presentó su iniciativa, no fue consensuada al exterior con las cámaras empresariales y con las organizaciones obreras, que ha sido el uso y costumbre; sin embargo, nosotros ya estamos preparados para que en el próximo

¹⁴² *Reforma Nacional*, 22 de Marzo de 2010.

periodo, que se inicia en septiembre [de 2010], el PRI presente una iniciativa bien condensada.¹⁴³

El problema esencial no radicaba en la ausencia de consultas, sino en el interés de Acción Nacional por impulsar temas que sabía eran impertinentes para el PRI y varias de sus sindicatos afiliados. Lo que decidiera el PRI entorno a la reforma laboral era relevante dado que el PRD estaba descartado por las demás fuerzas como un interlocutor, pues dicho partido solo buscaba aislarse de los acuerdos centrales, impulsando su propuesta como la única y mejor solución. Como resultado de esas audiencias priistas entre marzo y hasta noviembre se construyó una primer contrapropuesta, misma que pudo haber significado el regreso para la negociación legislativa, sin embargo, el mismo grupo bajo la intención de dar mayor derecho a audiencia tanto al sector patronal como el de los trabajadores, el partido se arrepintió de seguir con el proceso legislativo, siendo que incluso su proyecto ya había sido registrado en la *Gaceta Parlamentaria*.¹⁴⁴

Los priistas no especificaron a qué se debía tanto afán por consultar y postergar la elaboración del dictamen, e incluso contrariaron su propio interés por avanzar en la reforma que en ocasiones llegaron a aludir "Está el acuerdo de que una vez que esté presentada nuestra iniciativa [diciembre 2010], se empezará a trabajar de inmediato el dictamen, con las iniciativas del PAN y la del PRI".¹⁴⁵ Al respecto, debemos mencionar que incluso suponiendo que la iniciativa del PRI incorporara todos los intereses de organizaciones obreras y patronales, ello no significa por definición compatibilidad con los intereses de sus contrapartes partidarias. Y lo mismo aplica para la iniciativa panista o perredista, el problema por tanto no era que los intereses de trabajadores o empresarios no se plasmaran en la iniciativa priista, pues los intereses o preocupaciones partidarias tenían la posibilidad de incorporarse durante la negociación, no obstante el interés del

¹⁴³ *Financiero*, 21 de abril de 2010.

¹⁴⁴ La primer contrapropuesta en materia laboral del PRI puede encontrarse en: *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, 15 de diciembre de 2009; En cuanto a los foros y la justificación del arrepentimiento del PRI para presentar su iniciativa por atención hacia grupos de interés, véase: *El Economista*, 28 de abril de 2010, <http://goo.gl/HSQWGU> [Consultado 22 febrero 2014]; y *Reforma Nacional*, 13 de marzo de 2011.

¹⁴⁵ Palabras de Tereso Medina, diputado del PRI, y presidente de la Comisión de Trabajo y Previsión Social *Reforma Nacional*, 22 de noviembre de 2010.

Revolucionario Institucional por el contrario era contener y evitar cambios que avistaba en la estrategia panista. El líder de la CTM, Joaquín Gamboa Pascoe y líder importante de los legisladores del sector obrero de la Cámara de Diputados en su intento por encubrir los intereses que realmente le preocupan al PRI mencionó su rechazo bajo los mismos argumentos que los priistas repetirían durante los tres años de los intentos de reforma laboral:

Yo incluso ya se lo dije al Presidente, no estamos en contra de algunas cosas, pero en lo que sí no estamos dispuestos a ceder, y no lo aceptará la Cámara, es en las modificaciones que lastimen los derechos de los trabajadores, que no les paguen lo que les deben, que afecten la contratación sindical, la contratación colectiva o el derecho de huelga. [...] ¡Con los sindicatos que no se meta, para transparentes nosotros nos encargamos, que ya estamos grandecitos! La Cámara no aceptará modificaciones que afecten a los trabajadores.¹⁴⁶

Las preocupaciones priistas, no radicaban en la contratación colectiva o el pago adecuado a los trabajadores como a ellos les gustaba afirmar. En realidad esos temas pueden considerarse incluidos en la discusión sobre la llamada flexibilidad laboral, en el que por cierto más tarde habría acuerdos.¹⁴⁷ La reticencia del PAN para ceder radicaba en la parte más política, relativa a las elecciones directas de los dirigentes sindicales como único método de selección, y en menor medida con la transparencia de sus recursos, estos eran fundamentalmente aspectos en los que Acción Nacional había decidido defender, de ahí que los del Revolucionario Institucional se negaban siquiera a iniciar formalmente a discutir el tema de la reforma. Francisco Rojas, como líder de los diputados dijo en su momento "Algunas cosas no han podido salir en la Cámara porque no ha habido el consenso que deben tener ese tipo de reformas. Se reiteró que en la

¹⁴⁶ *Reforma Nacional*, 7 de diciembre de 2010.

¹⁴⁷ Las iniciativas priistas de diciembre de 2010 y marzo de 2011 (Artículo 15 bis) incluían la subcontratación, además de que en esta materia el propio partido respaldaría los cambios en la reforma de 2012 por tanto no era esa su preocupación. En lo correspondiente al trabajo por temporada, el periodo de prueba y la capacitación inicial que propuso el PAN, también los priistas terminaron aceptándolo en la reforma de 2012. (Arts. 25 fracción II, 39 fracciones A-F). Véase: Iniciativas que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, presentada por el grupo parlamentario del PRI, *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, 15 de diciembre de 2010; Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, a cargo de Tereso Medina Ramírez, Francisco Rojas Gutiérrez, José Ramón Martel López, Isaías González Cuevas y otros 234 diputados del Grupo Parlamentario del PRI. *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, 10 de marzo de 2011; y Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo. *Diario Oficial de la Federación*, 30 de noviembre de 2012.

parte laboral tendría que haber un pleno respeto a la autonomía y a la libertad sindical y la iniciativa que presentaron en la Cámara fue una iniciativa particular [del PAN y Felipe Calderón]".¹⁴⁸

Sabemos que el Consejo Coordinador Empresarial al contrario de los dichos priistas habían insistido en abordar los temas planteados por el Ejecutivo, "Mientras diputados y senadores siguen dando largas a la realización de los cambios estructurales, se aleja la posibilidad de que el país logre niveles de inversión de los sectores público y privado de 28 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) y pueda alcanzar un crecimiento de 7 por ciento en forma sostenida".¹⁴⁹ Por su parte la CONCAMIN señaló "Es necesario introducir en la Ley Federal del Trabajo (LFT) figuras como la de personal de entrenamiento y de contratación temporal, a fin de modernizar el ambiente laboral para impulsar y fomentar la capacitación de los asalariados como un proceso más de sus actividades cotidianas."¹⁵⁰ Además buscaban incorporar: "periodos más largos de prueba, trabajos por temporada y horarios flexibles" y "vincular la capacitación y profesionalización del personal",¹⁵¹ haciendo que los ascensos se den por méritos, eliminando el escalafón ciego. Por tanto, algunos de los grupos más representativos del sector empresarial estaban a favor de temas incluidos en la iniciativa del Ejecutivo, lo que nos permite dudar de interés priista por atender las preocupaciones de los grupos de interés.

Tras dicho episodio, la nueva iniciativa priista que se exhibió hasta marzo de 2011 eliminó algunas disposiciones de su propuesta anterior, como la reducción de la jornada laboral de 48 a 40 horas semanales (art. 61 LFT), algunos rubros sobre la regulación del outsourcing (art. 15 Bis), los lineamientos sobre la jornada de trabajo, (arts. 61, 64, 66, 69, 71, 74) y algunas disposiciones correspondientes al periodo vacacional (art. 76).¹⁵² No obstante dichas

¹⁴⁸ *Reforma Nacional*, 7 de diciembre de 2010.

¹⁴⁹ *Financiero*, 19 de abril de 2010.

¹⁵⁰ *Financiero*, 20 de abril de 2010.

¹⁵¹ *Ibíd.*

¹⁵² En lo correspondiente a las relaciones individuales de trabajo, en la segunda contrapropuesta priista hubo adiciones que dieron continuidad a las disposiciones contempladas en los artículos 22, 25, y 41, también se

modificaciones fueron insuficientes para los propios intereses del PRI, quien en respuesta decidió convocar a más audiencias y reuniones con grupos de interés entre mayo y abril, así como una revisión de al menos 90 iniciativas que habían sido presentadas en el Congreso de la Unión. Esta táctica para ampliar nuevamente la discusión interna sobre el tema y aplazarlo para el siguiente periodo (septiembre-diciembre de 2011) la rechazó el PAN inmediatamente, y ofreció al Revolucionario Institucional los votos de su bancada a cambio de que se dictaminara y votara la propia iniciativa priista sin ningún cambio, lo cual no se aceptó. El segundo aplazamiento al que hemos hecho referencia dista de ser meramente anecdótico, y en cambio es una muestra de la incapacidad de los grupos parlamentarios para conciliar un proyecto básico en lo fundamental, pues, tras este desacuerdo el tema no sería tratado sino hasta 2012 con la nueva legislatura.

El significado de este distanciamiento permite dar cuenta de cierta debilidad institucional de la dinámica de las comisiones y de la propia Junta de Coordinación Política, dado que a casi un año de la primera iniciativa de Felipe Calderón, la persuasión y la negociación partidaria se descartaron. El PRI incluyó nuevos actores sin el acuerdo de los demás partidos con el único propósito de aplazar hacia el proceso de reformador y rompió una coalición en ciernes con el PAN, que pudo haber constituido un dictamen en comisiones. De acuerdo a sus protagonistas las razones que fundamentan la acción priista, estaban orientadas a dar oportunidad a escuchar las voces de los demás actores,¹⁵³ un argumento criticable, pues el PRI disponía de la capacidad política para estructurar un acuerdo intra partidario con sus organizaciones incorporadas. Recordemos que antes de la reforma laboral, el PRI ya había podido generar respaldos necesarios

incluyeron nuevas modalidades de contrato, como serían los periodos de prueba, la capacitación inicial y el empleo por temporadas; y cambios en algunos términos de la rescisión de las relaciones de trabajo (arts.47, 51 y 78). Véase: Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, presentada por el grupo parlamentario del PRI, *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, 15 de diciembre de 2010; e Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, a cargo de Tereso Medina Ramírez, Francisco Rojas Gutiérrez, José Ramón Martel López, Isaías González Cuevas y otros 234 diputados del Grupo Parlamentario del PRI. *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, 10 de marzo de 2011.

¹⁵³ *Reforma Nacional*, 2 de mayo de 2010.

para las reforma de la Ley del ISSTE y la energética, medidas que incluían disposiciones igual o más polémicas que la laboral, incluso en la fiscal el PRI pudo generar un consenso sin la necesidad de aplazar la elaboración del dictamen, y pese a que no tenían una visión clara sobre un proyecto definido lograron definir un acuerdo interno y cohesionar al grupo al respecto.

Decimos que el tema es institucional y no sólo de una coyuntura, dado que en las reformas fiscal, política y laboral existió una falla recurrente, a pesar de que normalmente identificamos que existe el intercambio partidario de una "reforma por otra", aquí los temas polémicos y los de menor calado no estuvieron involucrados en ese proceso, como hemos visto, hay ajustes mutuos, pero cuándo se llega a temas controvertidos los partidos no están dispuestos a ceder. Una de las razones que aducimos es el aislamiento de las negociaciones, es por tanto como si los acuerdos no involucraran otras reformas, recordemos que en la fiscal al mismo tiempo estaba la discusión sobre el llamado paquete presupuestal, pero todo indica a que esa interlocución no ayudó a que el PRI aceptara la propuesta del PAN del impuesto contra la pobreza, ni para que el propio PRI fuera capaz de impulsar sus propios intereses y condicionar al PAN a construir una reforma más ambiciosa. En el tema laboral y político pasó algo parecido con los temas polémicos, a pesar de que durante la discusión de ambas reformas de 2010 a 2012 hubo el tratamiento de otras legislaciones relevantes en materia de derechos humanos, seguridad pública y justicia, no fue suficiente, para resolver los diferendos. La noción que tenemos sobre el intercambio reformas como una práctica recurrente, si bien es una idea que no se da tal cual y está sujeta a múltiples intercambios y matices, en la reforma laboral, fiscal y política ni siquiera se intentó una discusión global de los proyectos, y los conflictos para resolver sus controversias son prueba de ello. Una de las explicaciones de ello, está en lo que señalamos al inicio de este capítulo, referente a la formación de agendas legislativas, al no haber una discusión en conjunto sobre los temas importantes, la negociación están aisladas. Aceptando que esa discusión es necesaria el siguiente paso es preguntarse cómo fomentar esa discusión conjunta y

multitemática desde el diseño institucional de la relación entre Poder Ejecutivo y Legislativo (ver apartado 3.3).

2.3.4 La evaluación de la negociación

Con respecto al proceso de la negociación, y regresando al concepto del que partimos, podríamos decir que las coaliciones estudiadas cumplieron con el grado suficiente persuasión y disuasión para concretar un acuerdo. En el caso de la fiscal por ejemplo, así como el PAN pudo atraer nuevos recursos, el PRI pudo evitar que se creara un impuesto generalizado a alimentos y medicinas, y por tanto ambas organizaciones se beneficiaron de la negociación. Lo mismo ocurrió con la política, con todo y que varios asuntos se terminaron excluidos como la reelección consecutiva, nadie puede negar que hubo posibilidad de incluir intereses compartidos, particularmente en el tema de la consulta ciudadana, la iniciativa popular y las candidaturas independientes. Esa inclusión puede advertirse en las combinaciones de las coaliciones.

Recordemos la correlación de fuerzas en la Cámara de diputados en 2009 a 2012 daban a PRI con 237 legisladores junto con al PVEM con 21 la posibilidad de conformar una mayoría absoluta, mientras que el PAN con 143 y el PRD con 71, obtenían 214, muy alejados de la mitad necesaria para aprobar una ley, y ni siquiera con el respaldo de los 13 legisladores del PT, 9 de Nueva Alianza y 6 de Convergencia conseguían mayoría absoluta. En el Senado como se ha dicho el PAN con 49 senadores era la primera fuerza, seguida por el PRI 33 y el PRD 23, los tres necesitaban por lo menos a dos de estos aliados para conformar la mayoría calificada (85 senadores), y para la absoluta también cada uno de esos tres partidos necesitaban por lo menos de un aliado para conseguir la mayoría absoluta.

Uno de los primeros rasgos que se destacan de las coaliciones de la reforma fiscal, es que el PRI fue el partido con más participación en las coaliciones ganadoras en la Cámara de Diputados, mientras que el PRD fue quien se mantuvo ausente en 6 de ellas y el PAN sólo en una coalición (en donde se votó lo relativo

al secreto y créditos fiscales, un asunto menor dentro de la reforma). Lo cual nos confirma la dominancia de la coalición del PRI y PAN para la aprobación de la mayoría de las disposiciones hacendarias. El PRD votó favorablemente junto a los demás partidos aunque su participación no fuera necesaria y a pesar de que criticara álgidamente casi todos los artículos durante los debates de las reformas.¹⁵⁴ Quizá una razón de su voto favorable sea que al final tenía interés por que se aprobara el aumento de deuda al D.F dentro del presupuesto de egresos,¹⁵⁵ empero, es un asunto que hay un permanece incierto, dado que el PRI y el PAN no tenían necesidad del voto perredista.

En el Senado el PAN votó sin el PRI (ver cuadro 3, no.14) el aumento al IVA, y con él la mayor parte de la miscelánea fiscal (no.16, 17, 18, 21 y 22). El PRI aprobó con el PRD, y prescindiendo del PAN (no.21) las disposiciones de la ley federal de derechos del régimen fiscal de PEMEX que no eran igual de relevantes a todo el proyecto fiscal, por lo que fue una excepción dentro del paquete económico.

En lo relativo a la reforma política, en su paso por la Cámara de Diputados PAN y PRD no integraron la coalición ganadora cuándo se eliminó las consulta ciudadana (no.9), y el PRI PAN y PRD votaron la mayoría de los artículos en comunión en tanto que tenían un acuerdo básico por los temas, con todo y que en lo particular dichos partidos tuviera diferendos. En esta Cámara ya se había eliminado en comisiones los asuntos relativos a la reconducción presupuestal y la reelección, por lo que al votar en el pleno, los tres partidos votaron de forma similar (no. 1 a 5 y 9 a 11). En el Senado dos coaliciones respaldaron la mayor parte de la reforma política, la primera, conformada por PRI PAN y PRD (no.16) más los partidos minoritarios, y la segunda, esencialmente por PRI y PAN (no.23), dado que el PRD no le parecieron las disposiciones sobre la reconducción presupuestal, ni las cuatro disposiciones relativas a la sustitución del presidente, la

¹⁵⁴ *Diarios de los Debates*, Cámara de Diputados y Senado de la República.

¹⁵⁵ El aumento de la deuda del D.F pasó de mil 950 millones de pesos a 5 mil 500 millones, un aumento considerable que el PRI censuró e hizo lo posible por disminuir sin gran éxito, pues al final la deuda se fijó en 5 mil millones. Acta de la Comisión de Hacienda y Crédito Público, *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, 19 octubre de 2009.

toma de protesta en caso de ausencia, el periodo de inicio de funciones, ni la reelección consecutiva de legisladores. A continuación (cuadro 3) podemos apreciar la correlación de fuerzas para ambas cámaras en las votaciones nominales de las reformas en cuestión en diputados y senadores.

3. Las coaliciones legislativas

Coalición	Reforma Fiscal		Reforma Política	
	Dips	Sen	Dips	Sen
	Frecuencia			
1. PRI+PAN+PRD+PVEM+PT+NA+Conv			6	
2. PRI+PAN+PRD+PVEM+NA+Conv	5		6	
3. PRI+PAN+PRD+PVEM+PT+Conv			1	
4. PRI+PAN+PRD+PVEM+NA	6		4	
5. PRI+PAN+PRD+PVEM			1	
6. PRI+PAN+PRD+NA	2			
7. PRI+PRD+PT+Conv	1			
8. PRI+PAN+NA+PVEM	6			
9. PRI+PVEM+NA+Conv			1	
10. PRI+PRD+PVEM+NA+Conv			1	
11. PRI+PAN+PRD+PVEM			1	
12. PRI+PT+NA	1			
13. PRI+PVEM+NA				1
14. PAN+PVEM		2		
15. PAN+PRD+Conver		1		
16. PRI+PAN+PVEM*		5		7
17. PRI+PAN+PRD+PVEM+PT+Conv		5		
18. PAN+PRD+PVEM		1		
19. PAN+PRD+ PVEM+ Conv		1		1
21. PRI+PRD+PVEM+Conv+PT		1		
22. PRI+PAN+PRD+PVEM+Conv		1		9
23. PAN+PRD+PT+Conv				1

Fuente: *Gaceta parlamentaria*, Cámara de Diputados y *Gaceta del Senado*, Senado de la República.

* En las coalición no. 16, en una ocasión sólo votó un legislador del PRD y PT por lo que no lo contabilizamos, en otra el PRD sólo votaron 4 y del PVEM 3, y en una tercera fueron 3 del PRD, y por tanto una expresión no representativa del grupo que no se registró como tal.

Considerar la votación nominal del partido como referente de su grado de ganancia en la reforma no es la única forma de evaluar la negociación, pues, si tomamos en cuenta la opinión de las partes involucradas en la negociación, ésta

empieza a tener un significado ambiguo. Esto es así dado que la negociación a pesar de suponer un avance, como hemos referido, también implican diferencias en términos de los intereses incluidos en el acuerdo que da vida a la coalición, siguiendo con el proceso de reforma fiscal todos perdieron algo y a la vez ganaron algo, el PRI en este caso, como de hecho lo llegó afirmar, a pesar de que aceptó en su momento haber limitado la medida más perjudicial, perdió su posibilidad de aprobar una reforma hacendaria que atendiera los problemas de fondo.¹⁵⁶ El PAN en una ambigüedad similar a la del PRI; durante la negociación reconocieron que el PRI limitó su propuesta más importante (impuesto contra la pobreza), no obstante terminaron aceptando medianamente las modificaciones como medidas suficientes para atender el problema coyuntural, posteriormente dirían que su reforma fiscal había sido parte de un proceso obstruccionista del PRI, en vistas de la futura elección, por tanto aducían que el PRI en realidad había salido beneficiado de no tener una reforma hacendaria que atendiera los problemas urgentes (dependencia petrolera, bajo crecimiento económico, insuficiente recaudación fiscal), pues de esa forma el PRI se ubicaría frente al electorado como una fuerza capaz de lograr una verdadera hasta entonces postergada.¹⁵⁷ A primera vista, esta concepción puede ser común, parcial y poco significativa para

¹⁵⁶ En una carta abierta el grupo parlamentario del Senado tras la aprobación de la reforma fiscal se desligó del aumento del IVA diciendo, "Ante el interés inamovible del Gobierno federal para incrementar en un punto las tasas del IVA en toda la República, el grupo parlamentario del PRI decidió cumplir su responsabilidad y votar en abstención, [...] Actuamos con prudencia, expresamos nuestro desacuerdo con el incremento a este gravamen, haciendo uso de un recurso parlamentario [la abstención en el voto] que ofreciera una alternativa de salida a la emergencia económica [...] Finalmente los priistas proponen iniciar los preparativos para otra reforma fiscal 'El grupo parlamentario del PRI en el Senado está dispuesto a ir a fondo en la construcción de la estructura fiscal que México necesita' [...] 'Una Convención Nacional Fiscal para construir, mediante el diálogo, el estudio, la negociación y el acuerdo, los instrumentos para redefinir una estructura fiscal moderna y competitiva, que sienta las bases para retomar el rumbo de crecimiento económico sostenido con empleo.'" *Reforma Nacional*, 3 de noviembre de 2009.; Además otra expresión representativa del PRI sobre la reforma fiscal estuvo en voz de Beatriz Paredes, como presidenta nacional del PRI durante el Foro "España-México: respuestas ante la crisis": "El paquete recaudatorio no dejó satisfecho a nadie, es coyuntural y sigue haciendo falta una profunda reforma fiscal con una visión distinta, más federalista, que cambie las reglas del juego en materia fiscal, que están demasiado centralizadas" *Reforma Nacional*, 4 de noviembre de 2009.

¹⁵⁷ César Nava, presidente nacional del PAN, con respecto al significado de la reforma fiscal mencionó "No creo que haya nadie satisfecho con un paquete de esta naturaleza, y es por eso que estamos convencidos de la importancia de una reforma fiscal de fondo que implique cambios profundos"[...] "Tenemos un paquete fiscal y cumple con la expectativa para el 2010, pero a largo plazo es claramente insuficiente." *Reforma Nacional*, 4 de noviembre de 2009.

el análisis, no obstante, debe reconocerse que es un indicador del proceso de coalición y la negociación, pues las fuerzas políticas ubicaron la incapacidad para llegar a esos cambios. La percepción de las partes es quizá un buen referente de cómo la negociación es también una relación de poder y por tanto asimétrica. La desigualdad no sería tan importante de no ser porque finalmente deja insatisfechos a ambas partes en temas fundamentales para el desarrollo del Estado, y es aquí, donde nos parece que el protagonismo inicial del Ejecutivo en la elaboración de la propuesta no está bien compensado durante la negociación de las coaliciones legislativas.

Una visión complementaria de la última idea puede encontrarse al tener como referente la calidad de las reformas para evaluar la negociación. El criterio de la calidad se adopta por las fuerzas políticas, así como por académicos y comentaristas, a causa de que para evaluar el resultado de una negociación no haya un parámetro común. De esta forma la idea de la reforma estructural puede llegar a ser inalcanzable, y por tanto cualquier negociación insuficiente, con lo cual a nuestro parecer se perderán de vista los avances de la dinámica política y de lo aprobado. En su mayoría los analistas, ya sea de carácter económico o político, presentan análisis equilibrados, rescatando lo positivo y negativo de una negociación, no obstante, hay casos en los que no, y en contraste al resultado lo identifican como una reiteración histórica, se responsabiliza al proceso legislativo, a pesar de que originalmente se iniciara calificando el contenido. Esta visión, puede llegar a omitir las condiciones políticas, y normalmente es evocada por grupos de interés, analistas económicos y políticos para descalificar cualquier cambio a una propuesta o contrapropuesta que limite el carácter estructural de la reforma. Por ejemplo en la reforma política, tras las limitantes a la reelección se buscó desprestigiar todo el proceso y la dinámica política misma, pese a que se incluían medidas importantes y en la mayoría de los casos inéditas. La perspectiva glosada es peligrosa dado que puede llegar a caer en el interés de desacreditar la dinámica legislativa sin considerar los elementos funcionales de los procedimientos legislativos, o bien respaldar el hecho de restituir a un poder

unipartidario que defina las políticas, lo cual llevaría a cancelar la dinámica plural del Congreso.¹⁵⁸

La preocupación en la que reside este planteamiento es válida en tanto exige atender diferentes problemáticas, no obstante puede llegar a ser excesiva dado la gran cantidad de grupos que poseen visiones distintas sobre la manera de resolver un problema, por tanto, como bien se ha señalado por los estudiosos de la negociación, y particularmente en el ámbito legislativo, las coaliciones nunca dejarán satisfechos a todos, y por tanto en la evaluación de los resultados no debe menospreciarse el significado histórico de la pluralidad política.

El problema que se deriva al intentar analizar la calidad de lo negociado no siempre es la negociación, pues en algunos casos se responsabiliza a los propios partidos, al no diseñar de entrada una propuesta o contrapropuesta idónea. Siguiendo con el tema político, no debe omitirse que aun cuando un partido se propusiera el cambio de sistema presidencial a un parlamentario, tendría que enfrentarse a los demás partidos para aprobarlo, de ahí que en realidad, las propuestas más viables sean las moderadas. Empero, esto no ha eximido a los partidos de lograr cambios a largo plazo, en este rubro habría que distinguir entre las modificaciones que pese a ser graduales son parte de cambios de fondo y las que no. La fiscal es un ejemplo de éstas últimas que terminaron siendo reformas incrementales pero no orientadas a un cambio mayor del sistema hacendario, en cambio, y a pesar de que sus propios protagonistas no lo hayan advertido con suficiente firmeza, las reformas política y laboral con todo y haber sido moderadas (considerando que no se cambió de régimen político ni laboral) incluyeron medidas importantes y a largo plazo, como la consulta ciudadana o la regulación de la subcontratación.

¹⁵⁸ En lo correspondiente a las opiniones reiteradas del PAN sobre lo aprobado puede ser sintetizado en las expresiones de Carlos Alberto Pérez Cuevas, coordinador del PAN en la Cámara de Diputados: "Es una reforma mocha, porque la reforma política que todos aspiran para un país auténticamente democrático no se parece en nada a lo que se va a aprobar". *Reforma Nacional*, 15 de marzo de 2012.

Aquí no hicimos énfasis en las características de la fase deliberativa como otros estudiosos lo han hecho.¹⁵⁹ En cambio, recurrimos al análisis de las propuestas, contrapropuestas y los cambios de la negociación, partiendo de que éstas son un reflejo de los intentos de persuadir a las contrapartes y el intercambio de información. Hemos dicho que las contrapropuestas fueron expresión de la capacidad del partido para hacer viable sus intereses con los del otro, sin embargo esta capacidad si bien ha permitido concertar coaliciones para temas importantes tales como los ya mencionados en las reformas fiscal, laboral y política, no siempre los resultados fueron igual de satisfactorios. El hecho de que la reforma fiscal haya sido aprobada en un plazo menor que la laboral y política, no la hizo mejor. Por tanto, la respuesta no está en reducir los plazos, sino en cierto grado de certidumbre sobre el proceso de negociación, y sobre todo, que las propuestas y contrapropuestas reflejen un trabajo compartido.

Desde el proceso de coalición uno de los factores que podrían ayudar a evitar la disuasión que observamos en la reforma fiscal, laboral y política, está relacionada con una mayor participación de las fuerzas políticas directamente con el Presidente de la República en el diseño de la primera propuesta, dado que ésta construyó las pautas de lo que posteriormente se aprobaría. La importancia de la primera propuesta para la conformación de las coaliciones llegó a tal grado que los legisladores eliminaron varias disposiciones y modificaron otras tantas en las tres iniciativas estudiadas, pero en ningún caso se agregaron propuestas nuevas del PRI o PRD, igual de ambiciosos que los primeros, solamente se limitaron disposiciones y no se modificó la lógica del proyecto inicial de una forma positiva, mediante un acuerdo de las fuerzas para cambiar las principales fallas.

¹⁵⁹ Mara Hernández *op cit.* y Luisa Béjar *op. cit.*

3. Las coaliciones legislativas en el sistema presidencial

3.1. El desempeño político del Ejecutivo en la formación de coaliciones

Para explicar el desempeño del Ejecutivo en las coaliciones legislativas hemos analizado las características de sus iniciativas de reforma, y los efectos en la formación de coaliciones. Ahora analizaremos la relación del primer mandatario, Felipe Calderón con su partido, por ser una condición importante para que el grupo parlamentario defienda sus intereses en la negociación, y respalde la primera iniciativa enviada por el Ejecutivo. El vínculo político entre el gobierno y su partido ha sido motivo de análisis entre los estudios sobre coaliciones, bajo el supuesto de que una relación coordinada entre ambos favorece la inclusión de mayores intereses dentro de su proyecto legislativo.¹⁶⁰ Al respecto, es importante enfatizar uno de los distintivos del contexto mexicano; la oposición está dispuesta a discutir y resolver la mayoría de las iniciativas presidenciales de carácter estructural. En este sentido, tampoco se debe minimizar la correlación de fuerzas parlamentarias de los últimos años, pues ésta repercute favorablemente hacia el gobierno y su partido; las coaliciones del PRD con el PRI si bien no son atípicas dentro del conjunto de iniciativas aprobadas, el de la Revolución Democrática es quien más reticencias pone hacia los otros partidos.¹⁶¹ En nuestro periodo de estudio los perredistas y priistas sostuvieron disputas importantes e incluso irreconciliables para varias reformas (Energética, ley de ISSTE), por tanto, en la LXI legislatura el PAN y el PRI terminaron siendo los principales negociadores de aspectos centrales de las iniciativas estructurales. Por ahora ahondaremos en la relación del Acción Nacional con el gobierno y más adelante los casos del PRD y el PRI.

¹⁶⁰ Francisco Reveles, "Política interior 'governabilidad democrática' para la conservación del poder", *op. cit.* pp.48-60; Lorenzo Arrieta, "Flexibilidad y fracaso negociador en el terreno laboral", *op. cit.*, p.71-103; y Josafát Cortéz, *op. cit.*, pp.227-246.

¹⁶¹ Una muestra de esa tendencia histórica es que el PRD en la LV legislatura (1997-2000) de la Cámara de diputados no participó en 44% de las votaciones de las coaliciones ganadoras, mientras que el PAN sólo en 15% y el PRI del 13%; en la LVI legislatura 2000-2003, la ausencia del PRD en las votaciones disminuyó a 33%, el PAN llegó a 1% y el PRI en 9%; finalmente de 2003 a 2006 la exclusión del PRD de las coaliciones ganadoras aumentó ligeramente a un 37%, mientras que el PAN en un 30% y el PRI en un 10%. Véase: Ma. Amparo Casar, "Los gobiernos sin mayoría en México", *op. cit.* p.242.

Aceptando que la relación entre partido y gobierno es un factor indispensable para el entendimiento de las coaliciones que le interesan a esta investigación, adaptamos la concepción de Jean Blondel para explicar los factores que la determinan. El autor tenía interés por explicar los diferentes "grados de autoridad" entre el partido y gobierno,¹⁶² y para ello que advertía la relación entre partido y gobierno en la formación de políticas pueden llegar a un extremo en el que las proyectos de reforma o políticas se impulsen con "plena autoridad" del partido y con independencia del gobierno, quien las adoptaría de forma unánime, en medio están políticas con interdependencia del partido y el gobierno, y finalmente en el otro extremo se encuentran las políticas con plena autonomía del presidente; en el que el partido depende de las pautas señaladas que dicho dirigente le envíe.¹⁶³ El autor sugiere dos criterios más para evaluar la relación partido-gobierno, a saber, la influencia de los nombramientos del gabinete, en dónde puede hacerse evidente el protagonismo de uno sobre otro, o bien la relación clientelar por medio prebendas, en las que el partido condiciona su respaldo a cambio de ciertas políticas o prerrogativas hacia ciertos grupos dentro del partido.¹⁶⁴ Aquí buscamos dar cuenta de algunos rasgos de la relación entre el gobierno con su partido, siendo que de ella dependen sus intentos por coaligarse con los demás partidos.

Conceptualizar las coaliciones por medio de la relación entre partido y el presidente favorece la observación de la preparación interna y la definición de los intereses que el partido en el gobierno buscará al coaligarse. No olvidemos que la oposición, es un actor necesario para que el Presidente de la República pueda llevar a cabo su plan reformador, por tanto, si éste opta por imponer un plan personalista o incide de forma ineficaz en la dinámica del gabinete y las coordinaciones legislativas, puede perjudicar en la coalición y los términos en los que se negocia la legislación, tal y como ocurrió durante el mandato del presidente

¹⁶² Jean Blondel, "Hacia un análisis sistemático de las relaciones partido gobierno", *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, no. 156, abril-junio de 1994, pp.40 y 41.

¹⁶³ *Ibid.* pp.33 y 34.

¹⁶⁴ Jean Blondel, "The Links between appointments, policy-making and patronage in government-supporting parties relationships", Barcelona, Working Paper, no. 101, 1995. <http://goo.gl/Acm9k1> [Consultado: 7 abril 2014]

Vicente Fox, y en varias iniciativas de Calderón. De igual forma si el partido tiene una agenda propia en contraposición a los planteamientos generales o la principales políticas del Presidente, el grupo parlamentario del mismo partido afectará la viabilidad de las iniciativas del Ejecutivo y el desconcierto de las demás fuerzas políticas. En definitiva, si la relación está orientada más hacia un lado u otro de la escala significa en algunos contextos mayor rispidez para las coaliciones legislativas. Sabemos por lo expresado en el capítulo anterior que el PAN no tuvo problemas para que su grupo parlamentario impulsara las medidas enviadas por el Ejecutivo, lo cual no dependió exclusivamente de los nombramientos sino del impulso y seguimiento que lideró el presidente con su partido hacia el proyecto reformador.

En el caso de Acción Nacional, los Secretarios de Trabajo, Hacienda, y de Gobernación que estuvieron vigentes durante la aprobación de las reformas eran más cercanos a Felipe Calderón que al partido; ni Javier Lozano, Rosalinda Vélez (STyPS) o Agustín Carstens (SHCP), eran militantes panistas (Lozano se afilió en 2007), y sólo Fernando Gómez Mont (SeGob) tenía arraigo dentro del partido.¹⁶⁵ No obstante ello, y que podría suponerse un gabinete distanciado de las bases partidarias en el ámbito legislativo, en la práctica ese factor no representó una dificultad para el grupo. Al respecto, debe considerarse que los proyectos de ley promovidos por Felipe Calderón no se sustrajeron de las criterios históricamente panistas, con lo cual el perfil de sus Secretarios de Estado no originó disputas, ni fue parte de un proyecto ajeno al instituto político.

¹⁶⁵ En cuanto a los Secretarios de gobernación, si bien Gómez Mont adquirió un rol protagónico en la reforma fiscal en el acuerdo en materia fiscal ligado al acuerdo electoral con el PRI, las alianzas electorales del PAN en algunos estados motivó la renuncia a su militancia a dicho partido. Los secretarios que siguieron a Gómez Mont se encargaron de impulsar la iniciativas de reforma política y laboral, a saber Francisco Blake Mora (oct.2010 a nov.2011), quien fue militante activo del PAN, al menos desde 1993, y Alejandro Poiré (nov. 2011 a nov. 2012), con militancia reciente dentro del PAN (jul. 2008), y un trabajo previo dentro del cuerpo gubernamental; director general de Análisis Político de la Oficina de la Presidencia (2007), Coordinador de Asesores (2008) subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos. (2008), Secretario Técnico del Consejo y del Gabinete de Seguridad Nacional y Vocero de la Estrategia Nacional de Seguridad (2010) y posteriormente titular del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) (2011). *Sin Embargo*, 17 de noviembre de 2011, <http://goo.gl/96k8j1> [consulta 9 enero 2015] Rosalinda Vélez sustituyó a Javier Lozano Alarcón como Secretario del Trabajo en 2012, quien durante la LXI legislatura impulsó la aprobación de la reforma laboral. Lozano Alarcón también se destacó en un inicio por ser ex-militante el PRI, al que renunció en 2003 y se afilió al PAN hasta el 2007.

La evaluación de la influencia presidencial puede extenderse a la designación de los miembros del Congreso. Si bien hay oportunidad para que el presidente pueda tener legisladores con mayor afinidad en comparación con el resto de su bancada por vía plurinominal, los legisladores cercanos al presidente se enfrentan a la dinámica interna del partido, lo cual limita algún intento de parcialización.¹⁶⁶ Aunado a ello, en el PAN hubo un reacomodo interno favorable para el gobierno, pues el arribo de Gustavo E. Madero a la presidencia nacional, y la salida de Manuel Espino, terminó con las críticas de éste hacia el desempeño presidencial. Esto fue secundado con la integración de los coordinadores de los diputados y senadores (Josefina Vázquez Mota y José González Morfín), quienes respaldaron al grupo calderonista y a diferencia de Espino y en cierta medida Santiago Creel no se mostraron críticos.

Siguiendo con el análisis de la relación entre partido y gobierno, y los criterios de las iniciativas laboral, política y fiscal, es de destacar que las propuestas del Ejecutivo en torno a la reforma laboral recuperaban varias de las demandas representativas de la ideología panista, no simplemente intereses de Felipe Calderón ni de Javier Lozano, como Secretario de Trabajo,¹⁶⁷ se destacan los temas de la flexibilidad laboral y los cambios en el criterio de antigüedad dentro del escalafón, provenientes de las iniciativas panistas de 1995 y 2002.¹⁶⁸ En el fiscal, sobresalen los aumentos a la base gravable, y en la política, la reelección

¹⁶⁶ En cuanto a los legisladores afines a Calderón, se han podido identificar tan sólo 17 de los 143 legisladores panistas, en la Cámara de Diputados para el periodo de 2009 a 2012, tomando como criterio que los legisladores hayan tenido una relación política previa o cercana al presidente. Verónica Ortiz, "Los dueños de la Cámara", *Nexos*, Vol.31, septiembre, 2009, <http://www.nexos.com.mx/?p=13264> [Consulta 28 agosto 2014] En el caso de los Senadores no era muy diferente, pues de los 52 panistas al inicio de la LX legislatura, Santiago Creel Miranda sin mucha afinidad a Calderón y coordinador de los Senadores fue sustituido (junio 2010) por un personaje más cercano al calderonismo, Jesús González Morfín. Mientras que en la Cámara de Diputados estuvo Josefina Vázquez Mota, ex colaboradora de Felipe Calderón como Secretaria de Educación, por lo que había demostrado su disposición de trabajar bajo el mandato del presidente.

¹⁶⁷ De acuerdo con Lozano el trabajo de "armonización" de las iniciativas hasta entonces presentadas en el Congreso [para marzo de 2010 ascendían a 332], pretendía conciliar de forma anticipada los intereses partidos, y según el propio Secretario se necesitó poco más de dos años antes de presentarla finalmente en marzo. La propuesta inicial fue presentada en el Foro: *Qué hacer para crecer*, y posteriormente se fue comentando con las bancadas panistas, ajustando cuestiones que finalmente quedarían plasmadas en la iniciativa del PAN. Versión estenográfica de la conferencia de prensa ofrecida por el Secretario del Trabajo y Previsión Social, Javier Lozano Alarcón, 19 de marzo de 2010, <http://goo.gl/3ohRzo> [Consulta, 22 mayo 2013]

¹⁶⁸ Irene González Hernández, "Reflexiones en torno a la reforma laboral", Documento de Trabajo, Fundación Rafael Preciado, PAN, Mayo, 2011, pp.7-11.

consecutiva de legisladores, como asuntos de interés histórico de Acción Nacional.

Uno de los elementos ligados a una tendencia personalista, al menos vistos desde una primera instancia, es el tema laboral, derivado del slogan "el presidente del empleo" con el que se le identificó a Felipe Calderón durante la campaña por la presidencia de la república. Ciertamente ese rasgo característico no lo cumplen las iniciativas sobre las reformas fiscal o política, empero, los tres asuntos tenían varios años dentro de las plataformas políticas del PAN, y eran temas cercanos a la ideología del partido. Por tanto, podríamos decir que la correspondencia entre Acción Nacional y Felipe Calderón se dio gracias ciertos criterios ideológicos que unificaban su noción de las reformas estructurales, lo cual representó una base para las iniciativas. De esta forma es comprensible que aún cuando el presidente y su gabinete diseñaran los proyectos de leyes, estos no sean personalistas o arbitrarios en relación al partido.

Un último punto a destacar, buscando complementar la relación entre partido y gobierno es el desempeño en la negociación, en esto como anunciamos vamos más allá de los criterios del autor. Los secretarios de Estado son líderes que tienen acceso directo a la información de las problemáticas, y además durante el proceso legislativo buscan influir sobre demás grupos parlamentarios para la construcción de una alternativa de mutuo consentimiento. En ese sentido Agustín Carstens se comunicó con la bancada de panista, primero para presentar la iniciativa a su grupo y posteriormente para generar un acuerdo sobre la propuesta original del Ejecutivo y ante la negativa del PRI modificar varios criterios importantes; entre ellos el llamado impuesto contra la pobreza.¹⁶⁹ La segunda etapa de la reforma fiscal en su paso por el Senado, no fue tan afortunada en comparación con la cohesión lograda para la política y laboral, fundamentalmente por el acuerdo informal entre PAN y PRI. El episodio mencionado, puede generar una impresión errónea de la dinámica interna, por lo que deben valorarse el significado de la relación entre el partido y el gobierno en la formación de

¹⁶⁹ Reforma Nacional, 19 de agosto de 2009; 1 y 12 de septiembre de 2009, *La Jornada*, 1 de septiembre de 2009, p.3. y 18 de octubre de 2009, p.10.

coaliciones. Como puede recordarse, y de acuerdo a la versión panista, en el convenio con el Revolucionario Institucional, se condicionó al priismo a aprobar en sus términos las medidas avaladas por la Colegisladora en materia fiscal a cambio de que los panistas no se aliaran en las elecciones del siguiente año. Lo cual a primera vista comprueba la imposición de la dirección del partido en general sobre la dinámica legislativa, empero debe recordarse que la promesa panista hacia el PRI no la cumplieron, y buscaron alianzas en varios estados, incluyendo al estado de México (al final, por otras circunstancias no se concretaron en este estado), por tanto, la propia dirección tuvo que reconocer las circunstancias políticas y las propias aspiraciones electorales en el orden local. El partido no contrarió sus intereses políticos, ni renunció a una coalición electoral, aún cuando muy probable haya existido una queja del Secretario de Gobernación hacia el presidente nacional del PAN, al optar por las alianzas electorales con otros partidos.

Uno de los elementos que favorecieron la imagen de la constricción priista, en este caso electoral y legislativa, fue el acuerdo suscrito por parte de César Nava con la dirigencia priista encabezada por Beatriz Paredes, para que el PAN y el PRI no se aliaran en el estado mexiquense con otros partidos. En la cláusula número tres del acuerdo bipartidista, el PAN prometía no unirse a partidos "cuya ideología y principios sean contrarios a los establecidos en sus respectivas declaraciones de principios". Los acuerdos se dieron a conocer hasta inicios de 2010, después de que el PAN y el PRD habían decidido ir en alianza para contrarrestar al Revolucionario Institucional en diferentes estados de la república.¹⁷⁰ En el convenio que se hizo público no explicitaba la aprobación de la reforma fiscal como una condicionante hacia el PRI, sin embargo posteriormente la dirigencia panista reconoció que la aprobación de la reforma en el Senado si fue

¹⁷⁰ El documento fue dado a conocer por César Nava en conferencia de prensa el 4 de marzo de 2010 tras casi un mes de discusiones entre el PRI y el PAN sobre una supuesta alianza no revelada, y después de que el Secretario de Gobernación el 10 de febrero de 2010 renunciara a su militancia panista por haberse concretado la alianza electoral de su partido con el PRD, PT y Convergencia para la contienda en Oaxaca. Véase: *Convenio de Colaboración* <http://goo.gl/2Q8LNH> [consultado 27 febrero 2014]. Es importante mencionar que el PRD aprobó en el pleno extraordinario del séptimo consejo nacional, el 7 de febrero de 2010, la posibilidad de aliarse electoralmente con el PAN en el plano local (particularmente para Puebla, Oaxaca, Durango y Quintana Roo), como una estrategia para contrarrestar la hegemonía priista, sin embargo por la fecha en la que suscribe, cabe suponer que desde octubre de 2009 era una preocupación para el PRI que tales alianzas se dieran.

parte del convenio pero que se incumplió por el PRI, por tanto según César Nava, Acción Nacional no tenía restricción para aliarse con otro partido. En contraposición a esta versión, la renuncia del Secretario de Gobernación, permitió suponer que el convenio seguía vigente y el PAN, sin embargo las diversas declaraciones impidieron conocer bien a bien en qué términos el PRI acordó con el PAN la aprobación de la reforma fiscal.

Considerando el proceso de reforma, podemos advertir algunos de los temas que estaban en juego y así tener mayor noción del acuerdo suscrito entre los dos partidos antes referidos. Debemos recordar que la minuta en su paso por Senado fue avalada con la mayoría de los cambios realizados por los diputados y sólo se modificaron algunas disposiciones, particularmente en cuanto al ISR, y el IEPS.¹⁷¹ Es en ese contexto en que se firmó el acuerdo (30 de octubre de 2009), justo el día en que la minuta se aprobó en el pleno del Senado, incluyendo el aumento de 1% por ciento al IVA y el resto de las disposiciones de la miscelánea fiscal y ley de Ingresos (PAN, PRI y PVEM representaron 72 votos). Así, tenemos que el convenio del PRI y PAN se dio para consolidar los aumentos en sustitución de la primera medida contemplada por el Ejecutivo y que no tenían beneplácito de algunos legisladores priistas, y sobre todo era una propuesta del gabinete económico de Felipe Calderón que se consultó con las fracciones priistas pero que no permitió elaborar un proyecto alternativo.¹⁷² Ciertamente, no tenemos claridad si el convenio fue antes o después de la aprobación en el Senado el 30 de octubre, además de que la bancada priista y su coordinador dijeron desconocer dicho acuerdo,¹⁷³ sin embargo por las muestras de división que legisladores manifestaron, puede suponerse que fue antes, y no es descabellado suponer que

¹⁷¹ En el pleno, a propuesta del PRI junto con el PAN se exentó a las telefonía móvil de que pagaran un impuesto de 3% por concepto de IEPS (reservas del PRI, PRD y el PAN) ; Además de que el impuesto al tabaco se determinó que iniciara desde 2010 y sin una tarifa escalonada en contraposición a lo que venían en la minuta de la Cámara de Diputados (PAN y PRD); por último, se aprobó el impuesto a telefonía fija, con aplicación a la población por arriba de los 5 mil habitantes, y no 3 mil como era originalmente en la minuta (propuesta del PRD con respaldo unánime). Finalmente en la Ley de Código Fiscal el Senado se estuvo de acuerdo en que los nuevos competidores en telecomunicaciones pagaran también impuesto. *Diario de los Debates*, Senado de la República, 30 de octubre de 2009.

¹⁷² La votación en el pleno del Senado sobre la minuta en lo general fue de 78 a favor (22 PRI, PAN y PVEM), 28 en contra (PRD-PT-Convergencia).

¹⁷³ *Reforma Nacional*, 20 de octubre de 2009

la dirigencia y el liderazgo priista en la Cámara de Diputados optaron por persuadir a sus colegas a cambio de tener mayor certidumbre de su estrategia electoral en el siguiente año. En todo caso ya fuera que la bancada de los diputados priistas hubiera hecho explícito el acuerdo a los senadores o no, lo importante es que la bancada no se opuso.

Este tipo de convenios serían contraproducentes tanto para la vida interna del partido, como para la dinámica legislativa sólo si anularan cualquier otro intento de negociación en comisiones (lo cual no ocurrió), dado que limitaría cierta libertad con la que los coordinadores parlamentarios gestionan e impulsan los intereses del partido en la negociación política, y volverían a la negociación un proceso hermético para las organizaciones interesadas y para los potenciales aliados.

Finalmente, en el caso de las dificultades de la bancada panista para ubicar sus contrapropuestas como soluciones para la coalición con el PRI, no sólo se debieron al mal manejo comunicativo del grupo panista y los secretarios de Estado, sino por la decisión estratégica que hizo todo el equipo. Es fácil valorar a Javier Lozano como un pésimo negociador, por su insistencia en ensombrecer el trabajo de su bancada, y por el ataque frontal contra diferentes propuestas del PRI y el PRD.¹⁷⁴ Empero, el factor decisivo fue la decisión poco creativa de todo el partido con respecto a la democracia sindical, adoptada tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado, más allá de la propia actitud y errores de Lozano. Las fracciones panistas no supieron cómo afrontar las negativas de la oposición aceptando la disuasión priista y aplazando la aprobación de la reforma hasta la siguiente legislatura, finalmente el PAN cedió sin que el aplazamiento le hubiera permitido incluir disposiciones de su interés. Todo ello nos lleva a pensar que la coordinación entre presidente y el partido es un requisito necesario para una

¹⁷⁴ A diferencia de las consultas y acercamientos que realizó Carlos Abascal durante 2001 y 2003 para promover la reforma laboral impulsada por el presidente Vicente Fox, a Javier Lozano no le interesó un trabajo político con las organizaciones, y pensó que su trabajo técnico a partir de las reformas presentadas en años anteriores era suficiente. Otro elemento que lo limitó fue su discurso y confrontación directa que tuvo contra el PRD y el PRI, eliminando la ya de por sí endeble disposición para conformar un acuerdo, al respecto véanse las comparecencias que hizo el Secretario del Trabajo de 2006 a 2011.

reforma satisfactoria, pero no suficiente, pues, como toda relación de poder, se trata de prácticas interdependientes. En este caso la negociación dependía de los intereses y la estrategia de su contraparte (PRI), y más cuando esa fuerza política era quizá la única capaz de garantizar varios de los intereses panistas, pues como recordamos el Revolucionario Institucional junto con el PVEM, disponía de la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. Por tanto, aunque el PAN impulsara el tema de la democracia sindical en coalición con el PRD desde el Senado, no era suficiente para superar la mayoría absoluta priista, la distribución de fuerzas se lo impedía.

3.1.1 Los factores de la cohesión del partido en el gobierno en la preparación de las coaliciones

Gracias a los estudios cuantitativos sabemos que los grupos parlamentarios regularmente votan de forma cohesionada para diferentes temas, en este sentido el partido del presidente no es la excepción como se puede observar en la tabla 1 y 2. Empero, el significado y repercusiones que tiene la cohesión del partido en el gobierno hacia el presidente no son igual de evidentes.

El porcentaje en el que el partido vota de manera unida es bastante alto de trienio a trienio, aquí sólo recuperamos la tendencia a partir de 2000 a 2006, y en la tabla 4, de 2009 a 2012, lo que permite referir una institucionalización de la cohesión partidaria, y parcialmente de la disciplina partidaria, en tanto que refleja el voto unitario pese a las diferencias, en ello coincidimos y no tenemos duda en aceptarlas como partes importantes del influjo de las autoridades (llámese dirección, coordinación o el propio presidente) hacia los miembros partidarios, no obstante, a diferencia de quienes ven en esto algo negativo, nosotros una dimensión positiva para la dinámica coalicional, y no pensamos que el partido en el gobierno deba desaprovechar las ventajas del proyecto diseñado por el presidente.

4. Índice rice de la votación del grupo parlamentario del PAN en el pleno de la Cámara de Diputados (%)¹⁷⁵

	LVIII legislatura 2000-2003	LIX legislatura 2003-2006
Tipo de iniciativa	Votación del PAN	
Economía	92.85	98.24
Seguridad y justicia	98.27	99.13
Política	96.69	98.08
Varias	93.69	98.34
Total	93.91	98.45

Fuente: María Amparo Casar, "Los gobiernos sin mayoría en México", cit., 2009. p.249.

A partir de la *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados.

5. Unidad partidaria del PAN durante la votación en el pleno del Congreso Unión (%)¹⁷⁶

	LXI Legislatura 2009-2012
	PAN
Senadores	99.1%
Diputados	97.9 %

Fuente: Integralia, *Reporte legislativo*. Número tres, LXI legislatura (2009-2012), www.integralia.com.mx [Consultado: 24 agosto 2012]

Una de las razones de esta regularidad puede ser atribuida a que el Presidente de la República es el líder moral del partido, y dispone de ciertas prerrogativas, entre ellas el presentar las reformas más importantes. Quizá pueda

¹⁷⁵ Índice Rice (Ir): Se calcula mediante "la diferencia del porcentaje mayoritario (V_{may}), y el porcentaje minoritario (V_{min}) del voto de una fracción parlamentaria: $Ir = V_{may} - V_{min}$. Puede tomar valores de 0 a 100 donde los valores cercanos a 0 denotan una cohesión partidaria muy baja y los cercanos a 100 un alto grado de cohesión.", Ma. Casar, "Coaliciones y cohesión partidaria en un Congreso sin mayoría. La Cámara de Diputados, 1997-1999" *op. cit.* 2000, p.199. Para un síntesis de los planteamientos en torno a la disciplina puede consultarse: Enrique Flores, "Disciplina y cohesión partidista en la Cámara de Diputados federal, 2008-2011" en Raúl López Flores et. al. (coords), *Estrategia y práctica parlamentaria en un Congreso plural*, Senado de la República, LXI legislatura, 2011, pp.217-233.

¹⁷⁶ La unidad partidaria es un índice de Rice modificado, "mide la división en las votaciones. La escala va de 33 a 100 por ciento. Cuando toma valores cercanos a 100, significa que todo el grupo parlamentario vota en el mismo sentido (a favor, en contra o se abstiene). Cuando la escala se aproxima a valores cercanos a 33% quiere decir que los integrantes del grupo parlamentario votan en sentidos opuestos (1/3 a favor, 1/3 en contra y 1/3 se abstiene)." La fórmula es $Unidad = \frac{\text{Max}(\text{votos a favor, en contra, abstención})}{(\Sigma \text{votos a favor, en contra, abstención})}$ Ver: Integralia, "Reporte legislativo. Número tres LXI legislatura (2009-2012)", en www.integralia.com.mx [Consultado: 24 agosto 2012]; El índice es propuesta de John Carey, "Competing principals, political institutions and voting unity", *American Journal of Political Science*, vol. 51, no. 1, January, 2007, pp. 92-107

pensarse que ésta es una práctica autoritaria, dado que la presidencia diseña las iniciativas, no obstante debe considerarse el interés conciliador del equipo presidencial para notificar a su grupo sobre los términos de la reforma laboral, fiscal y política a través de reuniones previas con su grupo parlamentario para unificar las prioridades durante cada periodo ordinario. Si bien Calderón Hinojosa no puso a consulta sus iniciativas, el grupo parlamentario, éste tampoco se expresó desconcertado ni estuvo limitado para presentar iniciativas complementarias, y rebatir las acusaciones en su contra —salvo algunas expresiones de legisladores en lo individual—.

La coordinación resulta ser un buen método para cohesionar al grupo dado que ayuda a los jefes de fracción y los legisladores panistas a tener conocimiento sobre los temas, siendo que ellos deben evaluar los costos y beneficios de formar una coalición con algún partido, y decidir los términos de su acuerdo con las diferentes fuerzas políticas. En ese sentido, las bancadas son quienes hacen un esfuerzo por que las propuestas presidenciales más importantes se sostengan en la reforma final.

Tomando en cuenta sólo el índice de unidad partidaria en las reformas estudiadas, parecería que es una cuestión casi automática y que los legisladores van a respaldar cualquier cosa enviada por el Presidente. No obstante hay antecedentes en los gobiernos panistas de que eso no es así. Los problemas ya mencionados de Vicente Fox para impulsar sus reformas con las demás fuerzas políticas y con su propio partido, se revirtieron con éxito durante el gobierno de Calderón, a pesar de la presencia de visiones diferentes y discrepancias durante las discusiones.

La cohesión y el respaldo que lograron las bancadas panistas hacia las iniciativas presidenciales permitieron negociar con las demás fuerzas políticas, sin lo cual las coaliciones para reformas de gran calado hubiera sido más difícil concretar. Esta situación responde a una tendencia de los partidos a unificarse y

que pudo apreciar en el cuadro 4 y 5.¹⁷⁷ Pero la votación está reflejando además un acuerdo del grupo sobre la decisión final de lo que se aprueba y rechaza, lo cual muchas veces pasa desapercibido, siendo que es una etapa fundamental para la coaliciones legislativas que pretenda emprender el partido, ese consenso interno está delimitado como hemos mencionado por la acción coordinada del Presidente, sus secretarios y finalmente los jefes de fracción.

Es necesario resaltar que la vinculación política entre el Presidente de la República y su partido no es una característica del gobierno panista. Como se pudo observar en el proceso legislativo de la reforma laboral, donde coexistieron Felipe Calderón como presidente en funciones, y Enrique Peña Nieto como presidente electo, quien sin haber asumido el cargo formalmente, ya había afectado la relación interna del grupo priista, favoreciendo la cohesión de su partido para la reforma fiscal y política en la LXI legislatura, siendo que antes el PRI no tuvo una visión unificada sobre dichas temáticas.¹⁷⁸ En este sentido, fue hasta la llegada del candidato presidencial que el PRI empezó a mostrar interés por promover el proyecto político, pues la institución presidencial significa también un liderazgo importante sobre los proyectos del partido, mismo del que había carecido el partido. El hecho que el presidente esté en funciones no es suficiente para que el grupo se articule en automático, esto debe ser resultado de la coordinación entre los representantes populares y el equipo presidencial en las diferentes instancias que afectan el proceso legislativo.¹⁷⁹ Una prueba de ello es el

¹⁷⁷ Todos los integrantes panistas en las comisiones de trabajo para la reforma laboral en la Cámara de Diputados y el Senado votaron en el mismo sentido. En las comisiones de hacienda y crédito público y en la de puntos constitucionales para el dictamen de la reforma política y fiscal respectivamente, no fue igual de unánime la actividad de la bancada panista, sin embargo tampoco fue significativa frente a la mayoría del grupo.

¹⁷⁸ No descartamos el hecho que el PRI votó varias disposiciones en comunión con el PAN durante la LX legislatura, como fue en el caso en la reforma laboral, donde el grupo reconoció elementos favorables y perjudiciales de las propuestas panistas, que le motivaron a ir ligado a la votación. Empero, como hemos dicho todas esas defensas no buscaron generar un proyecto alterno que tuviera mayor utilidad más allá de las restricciones hacia la propuesta del PAN, lo cual hace de la negociación y la coalición una dimensión muy distinta. Es decir, son cosas diferentes negociar a partir de un proyecto compartido que simplemente negociar en un afán restrictivo para el asunto, que fue lo hizo el PRI en mayor medida con la reforma laboral en el tema de la democracia sindical, y fiscal con el asunto del IVA. En el caso fiscal nosotros asumimos que el PRI no mostró interés en formar una reforma junto al PAN un proyecto laboral, y se limitó a restringir sus intereses.

¹⁷⁹ Secretaría de Gobernación, Subsecretaría de Enlace Legislativo, Coordinadores de Diputados y Senadores, Presidentes de Comisiones, e Subcoordinadores por área del grupo parlamentario.

impulso que se mostró desde la campaña y la distribución de cargos, en el interior del PRI, incluyendo a Beltrones, que había sido un contrincante directo con Enrique Peña Nieto. El presidente se apoyó en Miguel Osorio Chong como coordinador del diálogo y acuerdo políticos, quien guió un proceso de consulta de los integrantes de su equipo, lo que facilitó el reforzamiento de la dinámica interna entre la dirección del partido y el gobierno, tal y como lo refiriera el propio presidente del PRI en su momento.¹⁸⁰

3.2 El sustento político de las coaliciones legislativas . Una crítica a la concepción de disciplina partidaria

La cohesión partidaria favorece a las coaliciones legislativas, pues hace que los coordinadores sean representantes de su fracción, con la capacidad de discutir y negociar con sus homólogos, simplificando la negociación a siete fuerzas políticas. La unificación del grupo hacia las decisiones del coordinador supone una obligación del legislador en lo individual, independientemente de la fracción a la que pertenezcan, pues como miembro debe respetar las decisiones de su coordinador. Sin embargo como mencionamos, ello no impide que las fracciones se agrupen y tengan intereses específicos.

En primera instancia, la participación de cada una de las fracciones partidarias no es perjudicial ni al partido ni a la dinámica legislativa, aunque si puede afectarla, si los grupos tienen tal fuerza que desconozcan y minimicen las decisiones del coordinador. En los estudios sobre los procesos legislativos

¹⁸⁰ Pedro Joaquín Coldwell, refirió al respecto de la unidad priista: "Maurice Duverger dice que los partidos políticos tienen la impronta de su origen: el PRI nació como un partido de gobierno, y los priistas tenemos una cultura de institucionalidad muy arraigada. Sin embargo, la relación no puede ser igual a como fue en otros tiempos. La Presidencia democrática que proclama Peña Nieto también debe reflejarse en un liderazgo partidario moderno y democrático', explica. -¿Pero Peña Nieto será el primer priista del país?, se le cuestiona. 'Sí, desde luego que sí; en un régimen presidencial el Presidente debe ejercer el liderazgo de su partido', señala. -¿Ya no más sana distancia?, se le insiste. 'Esa afirmación correspondía a otros tiempos'. Y entonces matiza: 'más que una alianza incondicional, el PRI tiene la obligación de contribuir a la eficacia del gobierno del presidente Peña Nieto y él tiene, en este nuevo liderazgo, que ejercer una actitud de respeto frente a los derechos políticos de los militantes priistas'". Entrevista de Ernesto Núñez a Pedro Joaquín Coldwell en la sede nacional del PRI. *Reforma* Nacional, 8 de julio de 2012. Pedro Joaquín Coldwell, era entonces presidente del Comité Ejecutivo Nacional y posteriormente pasó a ser Secretario de Energía del gabinete de Enrique Peña Nieto para el periodo 2012-2018.

mexicanos, encontramos autores preocupados por el efecto inverso, es decir, minimizan las fracciones internas, afirmando que la frecuente cohesión partidaria está sustentada en la disciplina del grupo parlamentario. Con este argumento se quiere mostrar que el fenómeno es contrario a la democracia interna que debería existir en las reglas y procedimientos de decisión, ya sea que la obediencia sea originada por una sanción o por un incentivo, lo que sugiere un proceso de obstrucción hacia las prácticas democráticas en la organización y por tanto contrarios al interés público.¹⁸¹ Frente a ese argumento es necesario considerar que si bien las decisiones en materia legislativa recaen en gran medida en el coordinador, éste por lo general tiene cuidado de realizar consultas cuando la importancia de los grupos así lo ameriten, por tanto la relación del coordinador con su bancada depende de la fuerza de los grupos dentro del partido, situación que puede llegar a variar de acuerdo al tema. A partir de todo ello, tampoco debe olvidarse que la cohesión está relacionada con una etapa previa al proceso de negociación de la coalición, a saber la preparación interna del grupo.¹⁸²

La unidad del grupo parlamentario en la votación normalmente es medida a través del índice Rice o algunas variaciones del mismo. A partir de dicha información se llega a argumentar que la dirección del partido y/o los coordinadores disponen de las facultades necesarios para poder asegurar que el voto se unifique, sin los controles del coordinador y/o de la dirección del partido sobre sus correligionarios, la decisión no tendría mayor efecto.

De acuerdo a este planteamiento en el caso del PRI y PRD que no disponen de una figura presidencial como en el caso panista, la cohesión puede explicarse principalmente por las facultades de la dirección del partido y/o los coordinadores parlamentarios. Nosotros, no negamos las facultades del coordinador sobre el grupo que esos estudios han referido, sin embargo

¹⁸¹ Luis Béjar, *op. cit.* Benito Nacif, *op. cit.*

¹⁸² Recuérdese que la negociación la hemos entendido como el proceso comunicativo entre dos o más personas que buscan llegar a un acuerdo. Sin embargo hemos referido de forma indirecta al proceso interno que tiene el partido antes de la negociación, con ellos seguimos a Russell Korobkin, quien concibe a la negociación a través de cuatro estadios; a) Preparación de los participantes, b) intercambio de información entre las partes, c) propuestas de convenio, y d) resolución. Russel Korobkin, *Negotiation. Theory and Strategy*, New York, Aspen Publishers, 2a. ed, 2009, p.6.

proponemos destacar la cohesión en términos de la capacidad de articulación de demandas por parte de las fracciones. Es así que recuperamos a las fracciones como una variable importante, pues como lo ha hecho notar Giovanni Sartori, "diferentes subunidades producen diferentes unidades", entendiendo por subunidades a las fracciones y a las unidades los partidos políticos.¹⁸³

Siguiendo con el autor citado, las fracciones pueden ser de distinto tipo, desde un conjunto "actitudes estables" (tendencias), hasta grupos definidos atomizados y autónomos con respecto a las líneas partidarias (facciones).¹⁸⁴ Los altos índices de la unidad partidaria en el Congreso mexicano (ver cuadro 6) llevan a considerar que la unidad es la misma y no hay más que explicar, salvo que los legisladores están sometidos a su coordinador.

6. Unidad partidista en el Congreso de la Unión 2009-2012¹⁸⁵

	PRI	PAN	PRD
Senadores	99.5	90.8	95.3
Diputados	97.6	97.9	92.5

Fuente: Elaboración propia con datos del "Reporte legislativo. Número tres LXI legislatura (2009-2012)", en www.integralia.com.mx [Consultado: 24 agosto 2012]

Este planteamiento obvia los intereses diversos, la complejidad misma de las diferentes propuestas de ley, y la persistencia con la que el grupo respalda a éstas antes de la votación, son también indicadores de qué tanto la bancada está dispuesta a actuar cohesionada. A continuación damos cuenta de algunos datos

¹⁸³ Giovanni Sartori, *Partidos políticos y sistemas de partidos*, España, Alianza Editorial, 2005, p.110

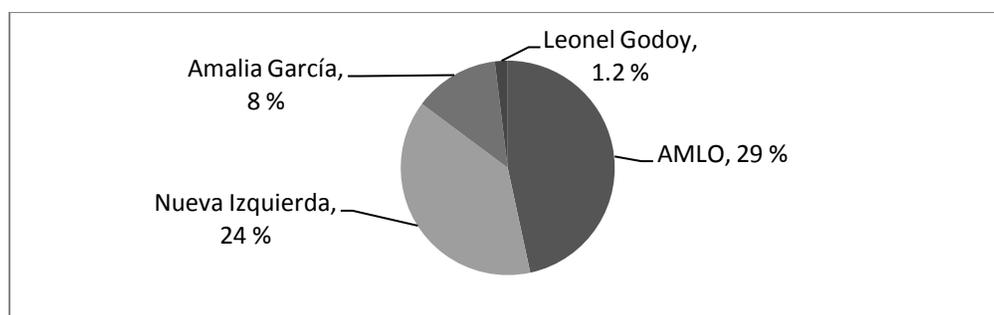
¹⁸⁴ La clasificación del autor recupera al menos cuatro tipos de fracciones, desde las tendencias hasta las facciones. *Ibid.*, pp.110-113

¹⁸⁵ La fórmula es: "Unidad = Max (votos a favor, en contra, abstención) / (Σ votos a favor, en contra, abstención)". Para Integralia que es un think tank mexicano dedicado a asuntos legislativos, y presidido por el ex-consejero presidente del IFE, Luis Carlos Ugalde, la unidad partidaria se explica de acuerdo a tres variables: 1) Cohesión: entendida como "Preferencias similares entre los legisladores", 2) Disciplina: "Distribución de incentivos por parte de los líderes parlamentarios para premiar la lealtad partidaria", y 3) Control de la agenda: "Implica que aquellas instituciones o individuos que controlan la actividad legislativa evitan la votación de iniciativas que causan división." véase: "Reporte legislativo. Número tres LXI legislatura (2009-2012)", en www.integralia.com.mx [Consultado: 24 agosto 2012] En relación con la definición de Ugalde y la nuestra es necesario reiterar, que no consideramos a la cohesión simplemente como coincidencia de preferencias, ni exclusivamente como incentivos a posteriori, sino como incentivos que están presentes por el hecho de pertenecer al partido y por las ventajas en términos incluso de propaganda política que tiene el que los legisladores, discutan y aborden los temas considerados estructurales.

que muestran la tendencia de la cohesión entre diputados y senadores durante los últimos años, y que han sido insumos para los planteamientos en contra de la cohesión de los partidos. Precisamente a dichos planteamientos se les da el mote de disciplina, término que es útil para sugerir la constancia de una práctica pero no para explicar cómo es que ésta se realiza, ni de lo favorable que es para la dinámica legislativa.

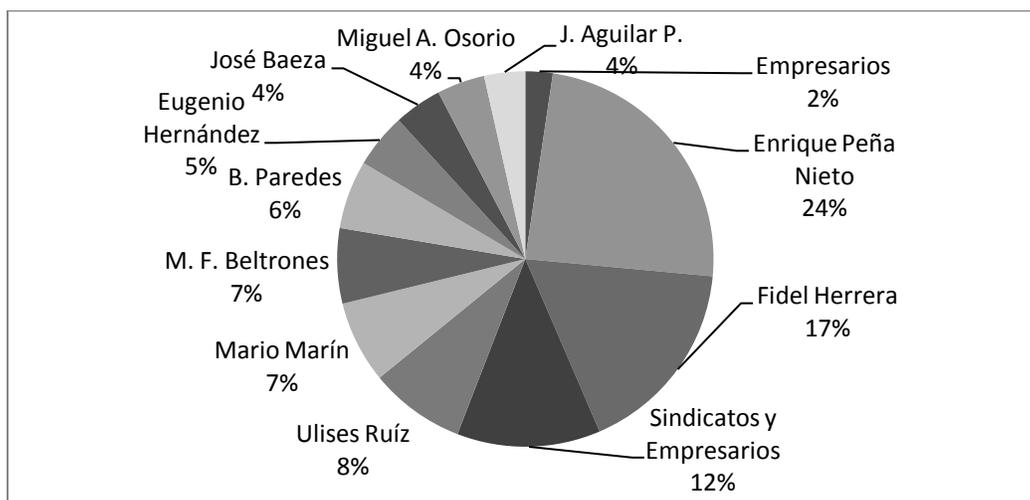
Las fracciones en el PRI han sido estudiadas y clasificadas por medio de sectores y su peso en el Congreso, pero otra forma de analizar su influencia en el proceso legislativo es por medio de su ascendencia estatal o su afinidad hacia algún dirigente, tal como se muestra en los cuadros 7 y 8.

7. Grupos políticos del PRD en la Cámara de Diputados



Fuente: Verónica Ortíz, op. cit.

8. Grupos políticos del PRI en la Cámara de Diputados



Fuente: Verónica Ortíz, op. cit.

La fracciones clasificadas en el PRI y el PRD son representativas de las diferencias potenciales que existen, aunque no siempre están presentes en todas las discusiones ni son explicativas de todos los procesos legislativos. Además de agruparlos por gobernador, uno de los criterios en los que se puede apreciar las diferencias es en los procesos de elección interna, y como hemos mencionado, cada grupo tiene al menos dos polos importantes. En el caso priista, la gente cercana a Peña Nieto y a Manlio Fabio se constituyeron como dos grupos que podían explicar la simpatía u orientación de la dos bancadas.

En relación a la aprobación del IVA en la reforma fiscal del 2009, los coordinadores priistas mantuvieron el rechazo hacia la propuesta de Felipe Calderón, con lo que podríamos decir que en eso hubo acuerdo inmediato entre la dirigencia, las coordinaciones e incluso los gobernadores.¹⁸⁶ Estos últimos, no tienen un papel formal dentro del proceso legislativo, sin embargo son actores interesados permanentemente en la distribución de los recursos y el aumento de los mismos, de ahí que su presencia en la reunión que tuvieron con Beatriz Paredes y los coordinadores parlamentarios no haya sido una práctica inédita sino una práctica recurrente la dirección y sus operadores legislativos.¹⁸⁷ La existencia de estos encuentros contrasta con la visión de quien contempla a la dirección partidaria o a los coordinadores como actores impositivos. Si tal fuera el caso bien podría prescindirse de cualquier reunión interna y sólo limitarse a imponerle que se deben aprobar. El hecho de que se tenga comunicación directa para definir las prioridades del grupo, habla de un proceso de acuerdo y procesamiento de los intereses diversos. Pero las reuniones preparatorias indispensables para cualquier proceso de negociación no fueron sólo en la reforma fiscal, sino también la laboral. En ésta última, el sector sindical se hizo presente rechazando varias de las propuestas del PAN, por lo que los intereses gremiales se los apropiaron los coordinadores y la dirigencia priista, estableciendo las condiciones de su respaldo

¹⁸⁶ Es de destacar que ni el PRI ni el PAN presentaron una propuesta formal para aumentar el IVA.

¹⁸⁷ La reunión se dio en la sede nacional priista. *La Jornada*, 6 de octubre de 2009, p.6, *Reforma Nacional*, 6 de octubre de 2009.

en el pleno. La decisión del Revolucionario Institucional no fue mera oposición al gobierno, en tanto que el partido estuvo dispuesto a aprobar reformas como la política y los diferentes paquetes económicos, entonces el móvil fue más un interés por defender los intereses que al partido le parecían contrarios, quizá se pueda decir que sea un rasgo ideológico.

3.3 Las coaliciones legislativas. Entre el cambio y la continuidad del sistema presidencial

La viabilidad del sistema presidencial mexicano con respecto a la formación de coaliciones se ha puesto en duda durante varias décadas desde la academia como por la clase política. Ello responde a que los legisladores han promovido diferentes iniciativas para modificar el sistema de gobierno, de las cuales sólo se han logrado avances parciales.¹⁸⁸ En este contexto, cada propuesta de reforma descansa en un diagnóstico sobre la dinámica actual y su incidencia en la formación de coaliciones. Siguiendo estos criterios, nuestra investigación analiza las propuestas de cambio institucional a partir los diagnósticos sobre la dinámica legislativa.

La concepción y las alternativas para el cambio de sistema de gobierno (algunos lo llaman régimen político o de gobierno) pueden ubicarse dentro de una escala, donde en un extremo están quienes no consideran necesario un cambio, pues el sistema presidencial está obligado a construir acuerdos con las exigencias de la pluralidad política en el Congreso. En el otro extremo del espectro están los que abogan el tránsito hacia uno parlamentario por considerarla la mejor forma

¹⁸⁸ En el contexto de la reforma electoral de 2007 hubo oportunidad para que los grupos parlamentarios contrastaran las propuestas. En ellas el PRI y PRD tenían simpatía por establecer un jefe de gabinete ratificado por el Congreso, y pasar a un sistema semipresidencial. Y sólo el PAN prefirió fortalecer el sistema presidencial existente, aunque éste junto con el PRI aprobaban incluir la iniciativa preferente del Ejecutivo. Además, Acción Nacional era quien le daba mayores facultades al Ejecutivo en materia tributaria facultando a dicho poder para presentar observaciones al Presupuesto de Egresos; permitiendo que el paquete económico del Ejecutivo tuviera vigencia en caso de no haberse aprobado en el tiempo correspondiente, restringiendo al Congreso en sus modificaciones si estas no están justificadas y pretendieran recurrir al endeudamiento. En 2010 con la nueva iniciativa del ejecutivo presentada a finales de 2009, los partidos actualizaron sus preferencias, el PAN y el PRD-PT y Convergencia estaban de acuerdo con las iniciativas preferentes, mientras que el PRI del Senado impulsaba el gobierno por coalición, mientras que el de la Cámara de Diputados promovía la cláusula de gobernabilidad.

para conformar coaliciones mayoritarias a largo plazo y para sostener un proyecto de gobierno, por tanto el sistema presidencial está agotado y no da para más.¹⁸⁹ Entre esos dos polos hay varias propuestas, como son los gobiernos de coalición, el jefe de gabinete, la segunda vuelta presidencial, la disminución de legisladores, la reducción del número de partidos en el Congreso, la iniciativa preferente, la reelección legislativa, y la ratificación de gabinete por el Congreso, entre las más destacadas.¹⁹⁰

Las recientes modificaciones (reforma políticas de 2012 y 2014) buscan incidir directamente en la formación de coaliciones, prueba de ello son la introducción del gobierno de coalición, la iniciativa preferente y la aprobación de la reelección consecutiva de legisladores.¹⁹¹ Este ejercicio no pretende exceder nuestros objetivos de investigación, en cambio lo que se busca es contrastar diagnósticos, señalando nuestras coincidencias y discrepancias a partir de nuestras evidencias que venimos exponiendo. Lo cual se justifica si tomamos en cuenta que las reformas políticas de 2012 y 2013 van dirigidas a mejorar la relación entre poderes (gobierno de coalición, iniciativa preferente), aunque las reformas en cuestión no constituyen una ruptura con todo lo anterior sino una adaptación. Además es fundamental observar hacia dónde pueden ir orientados cambios venideros.

¹⁸⁹ Para conocer las razones de quienes proponen instituir un sistema parlamentario véase: Lorenzo Córdova *op. cit.*, y Jorge Javier Romero *op. cit.*; en el mismo sentido José Woldenberg, "Del tránsito del sistema presidencial al parlamentario", *Animal político*, <http://goo.gl/4svptu>; y "Coaliciones", *Reforma Nacional*, 22 de septiembre de 2011. Los tres académicos pertenecen al Instituto de Estudios para la Transición Democrática, quien en 2010 exhibió las ventajas de que México optara por un sistema parlamentario, e impulsó debatir los costos del sistema de gobierno actual. véase: *Equidad social y parlamentarismo. Argumentos para el debate de una época*, IETD, 2010. Los partidos políticos también se han pronunciado al respecto, es de destacar que el PRD en su plataforma política de 2012 contempló adoptar el régimen parlamentario, consúltese: *Programa de acción del PRD*, <http://goo.gl/CgvYSt> [consulta: 16 de mayo de 2014], y Jesús Zambrano, "¿Presidencialismo autoritario o parlamentarismo democrático?", *El Universal Nación*, 21 de julio de 2011, <http://goo.gl/vcEy4A> [consulta 16 de mayo 2014]; Para 2014, el PRD modificó su programa de acción, y su afinidad al parlamentarismo, optando por un gobierno de coalición.

¹⁹⁰ Ma. Amparo Casar ha sido precisa al evaluar los asegunes de las medidas que buscan fomentar las coaliciones, a saber la segunda vuelta, la ratificación de gabinete, la disminución de legisladores, y la reelección. Ma. Amparo Casar, "Reformas en el aire", *Nexos*, no.384, diciembre de 2009.

¹⁹¹ Con respecto a la iniciativa preferente y las modificaciones al Art.71 constitucional, consúltese el Diario Oficial de la Federación, 12 de agosto de 2012; y con respecto a la disposición sobre los gobiernos de coalición véase el Art.89 XVII de nuestra carta magna, DOF, 13 de febrero de 2013.

3.3.1 *La pluralidad como origen del perfeccionamiento negociador*

En primer lugar nos interesa tratar el diagnóstico que opta por la conservación del sistema presidencial, el cual concibe a la dinámica política como un proceso de adaptación de las fuerzas partidarias a las condiciones pluralistas. De acuerdo a esta concepción, las mejoras en la calidad de la negociación llegarán gradualmente sin la necesidad de recurrir a algún cambio institucional en las facultades del Legislativo o Ejecutivo para incentivar dichas prácticas. Los factores del cambio institucional dependen más de la pluralidad política en el Congreso y la ausencia de mayoría unipartidaria, pues se les consideran los principales espacios de conflicto por los cuales los propios grupos parlamentarios deben aprender a conciliar con las demás fuerzas políticas. El contexto pluralista, como sabemos, llegó hace ya algunos años, entonces Ma. Amparo Casar ubicaba ya el cambio institucional, como un proceso en el que las fuerzas políticas debían aprender a actuar en un Congreso sin mayoría. Al respecto mencionó:

La democracia mexicana es aún muy joven. Estamos frente a la primera legislatura federal sin mayoría. Viniendo de un sistema político cerrado, con una larga historia de monopolio de un partido, las dotes de la tolerancia, la negociación, la adquisición y cumplimiento de compromisos no se han desarrollado. Las fuerzas políticas tienden a verse con una actitud de enemigos. En un amplio sector de la oposición priva la idea de que el enemigo a vencer es el presidente (y su partido) y que el estadio democrático no se alcanzará hasta que el PRI no pierda el poder presidencial. Por su parte, el ejecutivo parece no incorporar a su esquema que ya no gobierna solo y que la negociación en las diferentes arenas es indispensable.¹⁹²

Los planteamientos de Casar sobre las prácticas durante la primera legislatura sin mayoría absoluta, atribuyen a la dinámica plural ser la mejor forma para hacer "buenas leyes", y facilitar la implementación de las medidas y el acatamiento de lo que se legisla, dado que provienen de un consenso.¹⁹³ Tras

¹⁹² La afirmación de Casar es acertada sólo en relación a la mayoría absoluta (251 votos) sin embargo no hay que olvidar la mayoría calificada (333 votos), se perdió desde 1988, al menos así fue en la Cámara de Diputados. ver: Ma. Amparo Casar, "Las coaliciones parlamentarias. Aprendiendo a vivir en Democracia", *Documento de trabajo*, CIDE, núm. 104, 1999, p.16

¹⁹³ Es pertinente reconocer que la autora destaca ciertas medidas del sistema parlamentario que lo hacen ver como un sistema superior al presidencial, en el tono de los trabajos de Juan Linz, aunque no lo consideramos

una década de condiciones pluralistas, Casar acepta que las coaliciones han podido derivar en acuerdos importantes, contrarrestando aquellas prácticas opuestas a la tolerancia, la negociación, y el cumplimiento de acuerdos que se veían en los primeros intentos de coaliciones. La politóloga lo señala en los siguientes términos: "Tenemos entonces que el reformismo constitucional se ha acelerado a medida que ha avanzado la pluralidad y que la calidad, relevancia e impacto potencial de las reformas no ha variado de acuerdo a la existencia de gobiernos con y sin mayoría."¹⁹⁴

Después de haber explicado la concepción de quien aboga por mantener el sistema presidencial, hacemos una crítica a partir de lo observado en la negociación legislativa de las tres reformas de nuestro interés. Una primer cuestión, es que las reforma laboral, fiscal y política estuvieron dirigidas a reglamentar prácticas vigentes desde hace tiempo (subcontratación), o por haber instituido o regulado prácticas para que los diferentes actores mejoraran las relaciones en sus respectivos sectores (iniciativa preferente, flexibilidad laboral, nuevas tasas impositivas). En ese sentido hay consonancia con lo dicho por Casar en términos de la capacidad para generar ordenamientos importantes, por tanto es cierto el planteamiento de los autores, con el actual diseño ha sido posible concretar reformas importantes.¹⁹⁵ No obstante, también es pertinente reconocer que en la negociaciones de las reformas fiscal, laboral y política, tuvieron que excluirse varios temas. Según quienes siguen la negociación como centro de cambio, esas limitantes no deberían de verse como factores perjudiciales de la dinámica legislativa, ni del sistema presidencial, sino como parte inherente a la negociación. En el mismo sentido, Lorenzo Arrieta ha expuesto el planteamiento:

propriadamente una propuesta de la autora dado que no hace explícito su interés por que el sistema mexicano deba buscar tal ruta.

¹⁹⁴ María Amparo Casar, "El Fetichismo constitucional", *Nexos*, no.422, febrero, 2013. p.15

¹⁹⁵ "En los gobiernos sin mayoría se encuentran también reformas trascendentales: la de la Auditoría Superior de la Federación y cuenta pública (1999-2008), la de la presupuestación (2004), la que dio autonomía al INEGI (2006), la de la independencia al INEGI (2006), la de transparencia (2007), la electoral (2007), la de seguridad y justicia (2008) la de los derechos humanos, la del juicio de amparo (2011) o la que establece las candidaturas independientes, las formas de democracia directa y la iniciativa preferente." *Ibidem*.

Existen muestras claras de acuerdos alcanzados con eficacia en la pluralidad, empero, es necesario que los parlamentarios impulsen la nueva forma de negociación donde el arreglo político sea la piedra angular de la dinámica legislativa, a fin de asegurar la gobernabilidad en la toma de decisiones. En tal caso estaría principalmente la solución de los denominados temas estructurales, considerados fundamentales para el futuro del país, como son los casos de las reformas hacendaria, laboral y energética. Si bien es cierto que es necesario generar nuevos incentivos de cooperación no debemos de anunciar erróneamente que nos encontramos frente a una parálisis parlamentaria por la falta de efectividad en la aprobación de las leyes o, en su caso, en una irreversible pérdida de legitimidad por las graves deficiencias de su funcionamiento al ser incapaz de dar respuesta a las demandas sociales. En este sentido, no hay manera de suponer que las fracciones parlamentarias siempre van a coincidir en todo, por lo que existirán constantemente desequilibrios y la ruptura de relaciones siempre estará latente.¹⁹⁶

Aunque el autor reconoce la necesidad de generar incentivos para mejorar las coaliciones no abunda en ello, y tampoco profundiza en el significado de las omisiones causadas por una reforma energética, laboral, y hacendaria para el Estado mexicano, en un contexto de baja recaudación fiscal, casi cuarenta años de algún cambio relevante en materia laboral, y hasta entonces ninguna medida para solucionar la relación entre Poder Ejecutivo y Legislativo desde la llegada de la pluralidad política al Congreso. Arrieta Ceniceros asume que son menores los costos de los elementos omitidos a los beneficios a largo plazo inherentes a la dinámica legislativa. Es por esa misma razón por la que Arrieta, Casar y otros autores no han propuesto reformas políticas para solucionar la negociación y las coaliciones. En nuestra opinión, el optimismo con respecto a las omisiones en la negociación es cuestionable, pues si bien es cierto que toda negociación comprende asunto irreconciliables para la coalición, no está claro que siempre las exclusiones estén justificadas, ni que vayan a ser resueltas bajo la misma dinámica a corto o largo plazo. A nuestro parecer el reconocer que la dinámica plural es mejor pero también más complicada que el viejo régimen no está peleada con buscar elementos favorables para que esta se perfeccione por medio del diseño institucional. Por tanto si se piensa en un cambio, no es por que busquemos menospreciar el esfuerzo que llevó a tener la dinámica actual sino

¹⁹⁶ Lorenzo Arrieta y Edgar R. González, "La nueva institucionalidad de la Cámara de Diputados. Negociaciones de los parlamentarios con los grupos de interés", en Jeffrey Weldon y Ricardo Espinoza (coords). *Para qué sirve el Poder Legislativo en México*, México, Universidad Autónoma de México-Universidad de Colima-Miguel Ángel Porrúa-LX legislatura, 2007, pp.67 y 68.

justamente lo contrario, no tenemos otro interés más que perfeccionar la dinámica plural.

Por tanto, para evaluar el éxito de una coalición, cabe preguntarse si es suficiente con que los actores intercambien información, hagan propuestas y contrapropuestas y lleguen a acuerdos para que se consideren coaliciones exitosas, pues tal razonamiento nos llevaría a concluir que cualquier negociación por el hecho de serlo es ya positiva, independientemente de los resultados, y sobre todo su relación con el contexto, como lo sugiere el enfoque descrito. La pregunta que se deriva de todo ello, es a partir de qué criterios debemos de explicar una coalición exitosa y qué tanto el diseño del sistema presidencial puede corregirlo. Éstas son formas que algunos otros autores con el mismo diagnóstico parcialmente se acercan a responderlo, colocando el éxito de coalición en relación con la forma en la que se negocia, el proceso es el criterio para que una coalición prospere y pueda ser calificada como buena, exitosa o de calidad, y se pueden sintetizar en la calidad de la deliberación y la calidad de la inclusión.¹⁹⁷ Las propuestas que optan por el *statu quo*, están emparentadas con los objetivos básicos de la teoría de la negociación, la cual elude crear una propuesta prescriptiva para modificar las reglas que norman la interacción legislativa, y en cambio enfatiza la importancia de las prácticas, sin que considere una vinculación entre unas y otras, las prácticas dependen exclusivamente de un mejoramiento en la persuasión, en el convencimiento y en la integración del otro, aún cuando las reglas sean adversas. Así, la posibilidad de modificar las estrategias no está

¹⁹⁷ Los criterios del equipo liderado por Mara Hernández, José del Tronco y Gabriel Sánchez para definir la calidad del proceso de negociación son la calidad deliberativa, incluye la ausencia de coerción, la equidad en la participación, la intencionalidad y confianza para los actores. En lo correspondiente a la calidad de la inclusión la entienden a partir de la efectividad de los actores, y la efectividad del proceso global. Mara Hernández, José del Tronco y G. Sánchez (coords.), *Un Congreso sin mayorías. Mejores prácticas en negociación y construcción de acuerdos*, México, FLACSO, 2009, pp.55 y 56. El propósito de los actores no es vincular la deliberación e inclusión a los elementos del diseño institucional, empero, en nuestra opinión algunas de las problemáticas que los autores advierten están vinculadas a la dinámica entre poderes del Estado, y a la propia institucionalidad dentro de los partidos.

condicionada a un mecanismo institucional, como podría ser una reforma política.¹⁹⁸

A partir de los planteamientos anteriores, es oportuno señalar que nos diferenciamos de los autores, en que mientras ellos asumen que la propia dinámica sin ningún cambio institucional es suficiente para lograr los acuerdos faltantes, nosotros asumimos que si es necesario un cambio institucional, el cual debe estar orientado hacia un gobierno de coalición, manteniendo los pilares del sistema presidencial.

3.3.2 Los gobiernos de coalición como solución a las coaliciones coyunturales

Entre quienes no demandan cambios institucionales en el sistema presidencial y los interesados sobre el tránsito al sistema parlamentario, están aquellos que proponen los gobiernos de coalición, visión que compartimos. En su definición mínima, el gobierno de coalición comprende la participación de dos o más partidos en la titularidad de las carteras ministeriales.¹⁹⁹ Dicha coalición, regularmente está acompañada de la construcción de un programa de gobierno y un acuerdo inicial sobre las política a impulsar, en consecuencia, supone estabilidad en las coaliciones legislativas. Todos ellos son mecanismos provenientes del sistema parlamentario, y constituyen la parlamentarización de los sistemas presidenciales, lo cual no significa un tránsito directo hacia el sistema parlamentario, sino una adaptación y una forma de generar mecanismos de conciliación que eviten, en este sentido, mitigar el personalismo que está presente en la institución presidencial.²⁰⁰

¹⁹⁸ Aquí debe tenerse en cuenta que tanto Arrieta Ceniceros como Casar si bien renuncian a mencionar las propuestas de reforma política necesarias, ello no significa un descuido sobre los planteamientos teóricos del nuevo institucionalismo, pues analizan la vinculación entre las prácticas actuales y las prácticas políticas.

¹⁹⁹ Josep Ma. Reniu Vilamala, *Las teorías de las coaliciones políticas revisadas: la formación de gobiernos minoritarios en España 1977-1996*, Tesis Doctoral, Universidad de Barcelona, 2001, p.64.

²⁰⁰ Recuperamos el término de Diego Valadés, quien entiende por parlamentarizar al sistema presidencial: la agregación de instituciones de control político y origen parlamentario que incluso pueden ser modificadas. *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2a.ed, 2008, p.6

Debido a que durante la realización de este trabajo se aprobó la medida del gobierno de coalición (2013) es ineludible explicar su fundamento racional. Estamos conscientes de los riesgos de exceder los propósitos de este apartado, de allí que nos limitemos a contrastar su diagnóstico y su concepción sobre los cambios institucionales necesarios para mejorar las coaliciones legislativas a largo plazo, frente a las características que nosotros hemos observado en las coaliciones legislativas.²⁰¹

Una primera característica de este enfoque, es considerar insuficiente las coaliciones legislativas que se han suscitado en gobiernos sin mayoría, no es que haya existido parálisis, sino incapacidad para concretar el ejercicio de gobierno en su dimensión reformadora. El interés por el gobierno de coalición está muy alejado de querer restituir las facultades al Ejecutivo y la aprobación de sus iniciativas de forma unilateral, por el contrario, busca impulsar un acuerdo básico en lo fundamental, a partir de medidas de un programa de políticas y reformas con cierta coherencia. A la pluralidad no se le ve como defecto sino como una virtud, pero se busca que ésta llegue al gabinete presidencial. Un grupo de académicos y políticos apuntó la visión general sobre la problemática legislativa y la forma de solucionarlo:

Hemos construido el pluralismo democrático en el Congreso pero no en el gobierno. [...] El ejercicio del poder en la pluralidad implica la cooperación de las fuerzas políticas. [...] Es necesaria una interlocución permanente y constructiva entre el Congreso y el gobierno, porque ambos son órganos de la soberanía popular. Queremos un sistema político que haga compatibles las diferencias propias de una democracia y las conductas cooperativas propias de una república. El programa de gobierno debe contar con apoyo mayoritario de los representantes de la Nación. Si ningún partido dispone de mayoría en la presidencia y en el Congreso, se requiere una coalición de gobierno basada en un acuerdo

²⁰¹ Cabe destacar que de 2009 al 26 de noviembre de 2013, se presentaron 56 iniciativas en materia político electoral, de las cuales 36 especialmente estaban referidas a lo que finalmente se contemplaría en el dictamen, considerando como base las propuestas del PAN y PRD. Véase: Dictamen de las comisiones unidas de puntos constitucionales; de gobernación; de reforma del Estado; de estudios Legislativos, primera y de estudios legislativos segunda, en relación con las iniciativas con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos en materia político-electoral. *Gaceta Senado*, 7 de diciembre de 2013. [En adelante sólo será dictamen de reforma política]

programático explícito, responsable y controlable, cuya ejecución sea compartida por quienes lo suscriban.²⁰²

El desplegado firmado por académicos y políticos, se difundió en vista de la elección presidencial de 2012, después de que Malino Fabio Beltrones, quien era todavía aspirante a candidato presidencial dentro de su partido, presentara una iniciativa para impulsar los gobiernos de coalición en el sistema presidencial.²⁰³ El proyecto buscaba identificaba problemas de la actual dinámica en la que el Legislativo y Ejecutivo son los principales responsables. Este último se encarga de enviar varias iniciativas de carácter estructural que son atendidas con regularidad, y se aprueban con mayoría, sin embargo el hecho de que en el desplegado se mencione: "El programa de gobierno debe contar con apoyo mayoritario de los representantes de la Nación.", a partir de un acuerdo "programático explícito, responsable y controlable", enfatiza, desde nuestra perspectiva, las carencias de las reformas aprobadas, y por ende señala la forma en la que se negociaron; sin que hubiera un cierto control, conocimiento y responsabilidad sobre lo que se trabajaría durante la legislatura.²⁰⁴ Con respecto a todo el argumento expresado coincidimos, pues como hemos señalado, los grupos presentan y trabajan sus agendas parlamentarias de forma aislada, sin considerar a las demás fuerzas políticas, ello a pesar de que llegó a promover reformas importantes, como las

²⁰² Los encargados de la publicación fueron Manuel Camacho Solís, Diego Valadés y Robert Jiménez Aguado, [Desplegado] "Por una democracia constitucional", *Reforma Internacional*, 10 de octubre de 2011, p.21. Lo firmaban: Sergio Aguayo, Jorge Alcocer, Daniel Barceló, Agustín Basave, Ricardo Becerra, Manlio Fabio Beltrones, Manuel Camacho Solís, Miguel Carbonell, Jaime Cárdenas, Cuauhtémoc Cárdenas, Lázaro Cárdenas Batel, Diódoro Carrasco, María Amparo Casar, Rolando Cordera, Lorenzo Córdova, Javier Corral, Santiago Creel, José Antonio Crespo, Gabino Cué, Denise Dresser, Marcelo Ebrard, Juan Ramón de la Fuente, Carlos Fuentes, Xóchitl Gálvez, Arturo González Cosío, José González Morfin, Miguel Ángel Granados Chapa, Pedro Joaquín Coldwell, Francisco Labastida Ochoa, Fernando Lerdo de Tejada, Sergio López Ayllón, Mario López Valdez, Luis Martínez, Patricia Mercado, Mauricio Merino, Jorge Montaña, Carlos Navarrete, Arturo Núñez, Francisco José Paoli, Federico Reyes Heróles, Armando Ríos Piter, Ernesto Ruffo Appel, Pedro Salazar, Diego Valadés, Jorge Volpi y José Woldenberg.

²⁰³ En relación a la ambigüedad del desplegado para concretar un diseño en particular, Lorenzo Córdova como uno de los firmantes, la identificó como una virtud, pues unifica tanto a quienes proponen un gobierno de coalición, el sistema parlamentario, o un gobierno de gabinete. Córdova en lo personal opta por un sistema parlamentario. "El dilema de las coaliciones de gobierno", *El Universal Nación*, 19 de julio de 2011, <http://goo.gl/Ina11i> [consultado: 26 de enero de 2014]

²⁰⁴ Aquí no estamos señalando la necesidad por ciertas reformas en particular sino por la noción del cambio estructural, bajo el supuesto que cualquier fuerza política le importan ese tipo de cambios. Lo cual se sustenta referir las agendas y plataformas políticas de los partidos políticos, que si bien no tienen diferentes nociones de las políticas laboral, fiscal o política tienen objetivos ambiciosos que buscan el cambio estructural para el desarrollo económico, político y social, del Estado y la sociedad mexicana.

incluidas en la reforma política, y la reforma laboral, llegó a estrategias disuasivas que hemos mostrado no implicaron mejora alguna los temas incluidos para coaligarse.

El diagnóstico que se generó durante el 2012 en el contexto de la campaña en realidad no difiere mucho del que posteriormente se plasmó en la exposición de motivos del dictamen de la reforma política de 2013.

En México, desde 1997 ninguna fuerza política ha alcanzado una mayoría que le permita ejercer acciones de gobierno en forma independiente a las demás. Esta situación, lejos de debilitar a la democracia, constituye su característica más importante, [...] Sin embargo esta característica de pluralidad democrática con que contamos, no siempre ha brindado los resultados esperados, pues se privilegia la posibilidad de acceder al poder en el corto plazo, en lugar de pensar en un esquema de largo aliento que redunde en beneficios palpables para todos.²⁰⁵

Con respecto a la desilusión de los resultados, mencionada en el fragmento del dictamen, se está haciendo referencia a una realidad comprobable en las diferentes reformas estructurales, y por tanto al tema del éxito de la coalición. A nuestro parecer es atinado criticar los resultados, así como por la incapacidad de las fuerzas políticas en la ampliación del núcleo de negociación mediante la elaboración de una propuesta que incluya intereses contrapuestos. Aunque en la cita antes reproducida no se especifican los procesos que son motivo de insatisfacción, pensamos que de acuerdo a los atributos señalados bien podrían aplicarse para el caso de la reforma fiscal 2009. A continuación damos cuenta del asunto.

En dicha reforma, el priismo desatendió las posibilidades de conformar una propuesta fiscal a largo plazo en consonancia con el PAN, siendo que era ya el segundo intento fallido en modificar el esquema hacendario a cabalidad, y el cuarto en dos sexenios panistas. Una muestra más de las insuficiencias y los desacuerdos sobre el tema, se puede ubicar posteriormente (nov 2013), pues hubo otra reforma para cambiar puntos centrales de las reformas de 2007 y 2009. El asunto podría parecer a primera vista común dentro de la dinámica legislativa y

²⁰⁵ Dictamen de reforma política. *Gaceta Senado*, 7 de diciembre de 2013.

el continuo proceso reformador, y quizá pueda pensarse que nuestro interés por el diseño institucional y la formación de coaliciones busca un cambio rotundo, empero, ello dista de ser cierto. Nuestra preocupación sólo intenta destacar cómo la incertidumbre y cambios en este caso en materia fiscal, han hecho de la hacienda pública incapaz para regirse bajo un proyecto de gobierno con cierta estabilidad, limitando su ejercicio por el vaivén de las disputas políticas, e imposibilitando que las reformas sean progresivas y acumulativas.

Regresando a los fundamentos del gobierno de coalición, la reforma constitucional aprobada en 2013 faculta al presidente a proponer en cualquier momento la conformación de un gobierno de coalición con una o más fuerzas políticas del Congreso de la Unión (Art.89 XVII). Además, la misma reforma dispuso que sea el Senado quien ratifique el programa de gobierno de la coalición; en el programa deberán estar incluidas las cláusulas para una posible disolución (art.89 XVII).²⁰⁶ Por último, a los senadores se les autorizó a aprobar los nombramientos de los secretarios de Estado que proponga el presidente.

Cabe destacar que el programa de gobierno derivado de la coalición no estableció una vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo, el cual es ratificado por la Cámara de Diputados (Art.74 III). El planteamiento representa una contraposición, pues se mantienen dos cuerpos programáticos: el plan nacional y el programa de gobierno, ambos contemplan procesos distintos en su elaboración; el primero heredero de la década de los ochenta es un plan que si bien es sometido a consulta con las organizaciones sociales y políticas, desde su creación ha seguido los criterios del presidente en turno.²⁰⁷ En cambio, el plan de gobierno aprobado en la reforma política, se planteó como el principal elemento unificador de la coalición de gobierno, por tanto tiene un carácter más plural y está vinculado a la negociación partidaria. Considerando las complicaciones recurrentes para cumplir con la conformación de una agenda legislativa común durante la LXI en

²⁰⁶ Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral. *DOF*, 10 de febrero de 2014.

²⁰⁷ Diego Valadés, "Gobiernos de coalición y plan nacional de desarrollo". *Campus* (Suplemento de *Milenio*), 8 de julio de 2013, pp.8 y 9.

particular, la confusión entre plan de gobierno y plan nacional de desarrollo, puede generar debilitamiento sobre la unificación de coaliciones estables.

Así pues, la reforma aprobada no exige la negociación de los ministerios ni la integración compartida de los mismos por uno o varios partidos. En este sentido Jorge Carpizo, señaló tiempo atrás que la principal problemática para la conformación de un gobierno de coalición no era reforma, sino de voluntad política.²⁰⁸ Aquí podría haber confusión con la propuesta de Carpizo en tanto que al no proponer un cambio en la letra de la constitución puede pensarse que es partidario de el status quo al igual que autores como Arrieta y Casar, empero debe distinguirse que el ex rector de la UNAM está promoviendo un cambio en la dinámica y el diseño de la relación entre poderes y los demás autores no, al final de cuentas no importa que Carpizo proponga un acuerdo informal, ese cambio demanda de una transformación de las bases actuales en las que se construye la negociación de las coaliciones, por tanto de una dinámica distinta. Sin duda tanto quienes optan entre los que los adherentes al estado de cosas, los afines a las coaliciones de coalición, e incluso quienes están por el parlamentarismo tienen en cuenta las virtudes de la negociación política y la voluntad política, así como la necesidad de ella para llegar a acuerdos, la única diferencia es que para los primeros no hace falta nada más, mientras que para los segundos es necesario un cambio en la construcción de las mismas coaliciones políticas para que pueda perfeccionarse.

Compartir entre dos o más partidos la integración de las secretarías de Estado es una tarea que le corresponde a las fuerzas políticas decidirla junto con las políticas y reformas, sin embargo desde nuestro punto de vista, el gobierno de coalición necesita de un cambio en la propia dinámica del presidente, dado que éste no puede seguir siendo quien diseña e impulsa la dinámica legislativa, recuperamos por tanto la propuesta de Diego Valadés y el propio Carpizo quienes

²⁰⁸ Presentación y comentario sobre el libro Tania Pérez Farca, *Las coaliciones de gobierno una necesidad compartida*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012, por Jorge Carpizo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas, 17 de octubre de 2011. <http://goo.gl/S7U2i4> [consultado 13 de mayo de 2014]

optan incluir elementos del sistema parlamentario, con el afán de ir perfeccionando la construcción de acuerdos.

3.3.3. El parlamentarismo y su búsqueda del cambio radical

En cuanto a la visión que aboga por instituir un parlamentarismo, el diagnóstico no es muy distinto a las anteriores; se reconoce que la pluralidad no ha provocado parálisis,²⁰⁹ el problema es por tanto cualitativo, e involucra a la relación entre Poder Ejecutivo y Legislativo, como lo señala Jorge Javier Romero:

Sin un cambio institucional mayor, que modifique la manera de distribuir el poder y genere incentivos para los acuerdos políticos estables, no parece posible sacar adelante una reforma fiscal coherente, [...] La falta de eficacia en la conducción del gobierno contribuye flacamente al fortalecimiento del orden jurídico y sin coaliciones estables no podrá avanzarse en una reforma laboral [...] ni una reforma que elimine los incentivos sindicales y políticos que rigen a la carrera magisterial y ahogan la calidad de la educación. Tampoco será posible que los gobiernos puedan impulsar sus programas y saquen adelante sus proyectos fundamentales de inversión.²¹⁰

En términos conceptuales para Romero hay una vinculación de causalidad entre el sistema parlamentario, y el alcance de las reformas. El diagnóstico se parece por tanto al de quienes proponen renovar el sistema presidencial, sin embargo para los que optan por el parlamentarismo la dinámica presidencial ya está agotada e incluso ni la mejor negociación puede cambiar su dinámica, al respecto Lorenzo Córdova señala:

La forma de gobierno presidencial [...] contribuye fuertemente a estimular la confrontación política y el obstruccionismo, en virtud de que se funda en una lógica de "todo o nada", un juego de suma cero en donde, frente al ganador, los perdedores de una elección presidencial no tienen ningún estímulo institucional

²⁰⁹ Aquí recuperamos fundamentalmente los análisis del Instituto de Estudios para la Transición Democrática, por ser quienes con mayor visibilidad mediática han impulsado el cambio hacia el parlamentarismo en México, aunque sabemos que el debate teórico sobre las características del presidencialismo vs el parlamentarismo tiene una bibliografía importante desde al menos 40 años.

²¹⁰ Jorge Javier Romero, "Por qué cambiar de régimen. Las razones históricas", en Ricardo Becerra (coord.) *Equidad Social y parlamentarismo. Balance de treinta años*, México, 2012, p.309.

para sumar esfuerzos y si una permanente tentación de bloquear, en la medida de sus fuerza, la acción gubernamental.²¹¹

Al afirmar el perversión del juego de suma cero, se está refiriendo sólo la institución presidencial, pues es obvio que en ésta los demás partidos quedan excluidos, no obstante desde una perspectiva más general, es necesario reconocer que la oposición al estar incluida en el Congreso puede tener influencia en las decisiones y en las reformas. Además hay pruebas de que la oposición está dispuesta a cooperar, y respaldar las iniciativas del Ejecutivo. Con base en esto consideramos que la afirmación de Córdova, Romero y Woldenberg no tiene sustento.²¹² La idea de la obstrucción sólo tiene sentido si se contempla como una obstrucción parcial y no total.

En aras de regularizar la "colaboración", quienes abogan por el tránsito al sistema parlamentario, impulsan a la coalición como una obligación para sostener dicho gobierno o de lo contrario puedan disolverse. De acuerdo a nuestro sistema de partidos, la relevancia de una medida así radica en conformar una coalición entre al menos dos de los principales partidos (PRI, PAN y PRD), sobre todo, pensando en la viabilidad de una reforma constitucional, pues una coalición de un partido grande con partido pequeño no es suficiente para ello. En el sistema parlamentario, los integrantes de la coalición negocian la integración de los ministerios y el conjunto de políticas que pretenden impulsar, ello supone un ejercicio sobre los respaldos futuros.

²¹¹ Lorenzo Córdova, "¿Cómo funciona el parlamentarismo?", en Ricardo Becerra (coord.), *Equidad social y parlamentarismo. Balance de treinta años*, México, Instituto de Estudios para la Transición Democrática-Siglo XXI, 2012, p.313.

²¹² Jorge Javier Romero, *op. cit.*, pp.305. Como se muestra en la cita que hacemos del autor, enfatiza la ausencia de ciertas reformas para justificar el cambio de régimen y no en la parálisis, sin embargo en contraposición con ello retoma los trabajos de Linz, haciendo referencia a un "conflicto potencial" e inherente al diseño presidencial planteando la imposibilidad de cualquier tipo de reformas, y dando por sentado que el trabajo de Linz es irrefutable. No menciona ni siquiera de forma general de las numerosas críticas al respecto de la supuesta disfuncionalidad del sistema presidencial *per se*, algunas de ellas pueden encontrarse en Dieter Nohlen y Mario Fernández (eds), *Presidencialismo renovado, Institución y Cambio política en América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, 1998; José Antonio Cheibub, *Presidentialism, Parliamentarism and democracy*, NY, Cambridge University Press, 2006; y Scott Mainwaring y Matthew Shugart, "Juan J. Linz: Presidencialismo y democracia (Una revisión crítica)", *Foro Internacional*, vol.33, no.4 (134), oct-dic, 1993, pp.653-683.

Se ha creído que la obligación de la coalición hace automático la conformación de mayorías absolutas en el Congreso, pero eso dista de ser cierto.²¹³ En los sistemas parlamentarios también existen coaliciones de gobiernos minoritarios, mismas que no necesariamente son reflejo de crisis políticas o anomalías a evitar (minority governments). Por tanto el cambio al sistema parlamentario, no tiene garantizado el acuerdo de las principales fuerzas, no obstante, quienes lo promueven terminando olvidándolo y dan por un hecho que las coaliciones mayoritarias serán una garantía.²¹⁴

A partir de las coaliciones estudiadas pudimos ver que las diferencias sobre ciertos puntos polémicos hizo que la reforma no transitara. Esas experiencias nos invitan a pensar en las complicaciones para la instauración de un gobierno parlamentario, por lo que es pertinente valorar a cabalidad las implicaciones del cambio radical.²¹⁵

²¹³ "El régimen parlamentario tiene una ventaja con relación al presidencial. En el primero es necesario contar con una mayoría de la cual emerge el gobierno, mientras que en el segundo, tanto el Congreso como el presidente surgen de procesos electorales que aunque simultáneos son independientes, de tal suerte que no resultan extraños gobiernos de minoría, es decir, gobiernos que no cuentan con un respaldo sistemático en el congreso". José Woldenberg, "Desencanto de la incipiente democracia", en Ricardo Becerra (coord.), *Equidad social y parlamentarismo. Balance de treinta años*, México, Instituto de Estudios para la Transición Democrática-Siglo XXI, 2012, p. 280.

²¹⁴ Kaare Strøm, *Minority governments and majority rule*, NY, Cambridge, Kindle edition, 1990, posición 690-736. Al recuperar la integración de los gobiernos de 1945-1987 entre al menos 15 países europeos, Strøm identificó 172 gobiernos de coalición mayoritaria y 46 de minoritaria, además en ese mismo periodo hubieron 48 casos en los que sólo un partido tuvo la mayoría suficiente, mientras que 79 un partido conformó un gobierno sin la mayoría necesaria. El argumento de Strøm es que esos gobiernos minoritarios ya sea de coalición o monopartidarios han sido resultado de la preferencias y cálculos de las fuerzas políticas, con lo cual se refuta la creencia de que en sí mismo el parlamentarismo obligue a crear coaliciones mayoritarias; Giovanni Sartori en el mismo sentido nos previene de no pretender que hay un sólo parlamentarismo, "el parlamentarismo nos puede fallar con la misma facilidad que los sistemas presidenciales. Si deseamos argumentar que el primero es mejor que el segundo, debemos declarar al punto a qué parlamentarismo nos referimos y procurar que el abandono del presidencialismo no conduzca sencillamente-- siguiendo la ruta de mejor resistencia-- al parlamentarismo puro, esto es, al gobierno por asamblea, que es un mal gobierno". Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada*, cit., p.117; Jorge Carpizo ha hecho algunas advertencias similares a los autores anteriores, "México, Sistema presidencial o parlamentario", *Revista Latinoamericana de Derecho*, año. 1, no.1, enero-junio, 2004, pp.17-33

²¹⁵ Recuérdese que la conducción de la negociación sobre las reformas contenidas en el plan de gobierno en caso de haber coalición depende también de las característica de los partidos políticos, las fracciones y facciones internas, así como de la influencia de factores externos al partido. *Ibidem*.

3.3.4 La importancia del diseño institucional en la mejora de las coaliciones legislativas

El breve recuento sobre los diagnósticos y algunas propuestas es un intento por acercar el estudio de las coaliciones a la reflexión sobre el sistema de gobierno. Ante la insistencia, de quienes estudian las coaliciones legislativas por medidas como la reelección legislativa, elevándola a la principal del cambio institucional, no debemos olvidar las repercusiones del diseño institucional de nuestro sistema presidencial que norman la dinámica entre Poder Ejecutivo y Legislativa, pues conllevan a un cambio importante en el mejoramiento de las coaliciones legislativas. Un elemento crucial que debe atender ese cambio en la dinámica es la conformación de la primera propuesta, pues tiene un efecto importante sobre las diferentes contrapropuestas. La medida que a nuestro parecer resulta idónea para el diseño de dicha propuesta inicial, consiste en la participación de las fuerzas políticas en vinculación con el Presidente de la República, en el contexto del cumplimiento de una coalición de gobierno.

La inclusión del gobierno de coalición es una prueba de que la transformación ya se decidió por los propios partidos, quienes han entendido la pertinencia de mejorar las negociaciones sobre aquellos temas cruciales para el desarrollo del Estado mexicano, ciertamente ello no ha sido producto sólo de la lucidez de los políticos, sino respuesta al contexto y la participación de grupos de interés que han venido impulsado desde hace años la renovación del sistema presidencial. Pese a que es una medida todavía incompleta considerando el repertorio de medidas disponibles para mejorar el funcionamiento de los poderes Legislativo y Ejecutivo, es un primer paso que genera las condiciones para que organizaciones de la sociedad civil exijan la negociación partidaria sobre los secretarios de Estado antes o durante la gestión presidencial. De otra forma las facultades que ahora dispone el Poder Legislativo para ratificarlos perderían su funcionalidad y la coalición de gobierno no sería tal, pues seguirían siendo simplemente funcionarios responsables ante el Ejecutivo sin que esté una coalición y un plan de gobierno de por medio.

En este mismo sentido, puede entenderse el significado político de la iniciativa preferente de reciente incorporación (2012), la cual más que pretender eliminar el presidencialismo ha buscado renovarlo. Dicha iniciativa complementa la falla que observamos durante en las coaliciones sobre los temas laboral y político; incertidumbre permanente sobre los acuerdos y reticencia de cada partido para ampliar intereses compartidos en los temas nodales de la reformas.

El Pacto por México ha sido otro esfuerzo por mejorar las coaliciones legislativas practicados desde al menos hace una década, su fortaleza fue llevar a la máxima expresión la capacidad negociadora de las fuerzas políticas para construir una agenda común bajo las mismas reglas que formales que tenemos desde el régimen autoritario. Los primeros ejercicios de la reforma del Estado de 2001 y 2007 y las coaliciones más polémicas (energética, fiscal, laboral, justicia, seguridad pública), fueron sin lugar a duda, los antecedentes directos del pacto. Pese a sus ventajas un rasgo que las unifica es que adolecen de un soporte necesario para renegociar la agenda legislativa, debilitando el convenio sobre las políticas y el programa de gobierno que suponía ser el referente para las coaliciones legislativas. El pacto no es una coalición de gobierno al no tener incorporación compartida de secretarías entre dos fuerzas, lo cual normalmente es el soporte o elemento externo para complementar la negociación sobre políticas, y responde a la pretensión del gobierno por impulsar un programa a partir del impulso de las tres fuerzas políticas más importantes. Si pensamos en futuras coaliciones quizá haga falta la necesidad de reflexionar sobre la conveniencia de que la coalición sólo comprenda dos partidos políticos. Un acuerdo de tal naturaleza tendrá a una oposición permanente, pero también abonaría en lograr mayor coherencia en el diseño de medidas fundamentales durante el sexenio. La exclusión de la tercera fuerza política no necesariamente debería ser una regla para todos los asuntos que se pretendan impulsar en el Congreso por esta coalición, ya que podría darse el riesgo de fortalecer a la oposición siempre ávida de ubicarse como una mejor opción frente al electorado. Para ello la coalición de gobierno bipartidista para algunos temas podría considerar incluir a la oposición en

las discusiones sobre la reformas, así como la incorporación de propuestas de organizaciones y grupos de interés, con lo cual se fortalecería el respaldo para su aprobación e implementación de las medidas legisladas.

Conclusiones

La negociación se ha llegado a equiparar como parte esencial de la misma política, dado que constituye un mecanismo importante para la toma de decisiones y por ser una actividad en la que se dirimen los bienes públicos buscando un acuerdo, lo cual no se conseguiría simplemente por la votación o la discusión. En México, la negociación política de las coaliciones legislativas pasó de ser inexistente bajo una dinámica corporativa, unipartidaria y presidencialista, a ubicarse cómo uno elemento indispensable de la pluralidad en el Congreso. Eso, no evitó, como hemos explicado en nuestra investigación, que el Ejecutivo se constituyera en un actor significativo para dirigir los temas objetos de coalición, en tanto, los propios partidos así lo dispusieron; no fue una imposición sino un acuerdo de los grupos en la oposición (PRI, PRD y partidos minoritarios), y al mismo tiempo, un reconocimiento de su incapacidad para impulsar las primeras iniciativas de ley en las materias fiscal, política, y laboral sujetas a discusión.

La incapacidad de los grupos parlamentarios para sostener una primera propuesta a partir de una coalición legislativa, y por tanto de un consenso, puede considerarse un rasgo característico de las últimas décadas,²¹⁶ empero, eso no eliminó sus facultades para modificar la primera propuesta sujeta a coalición. No es un protagonismo a la vieja usanza unipartidaria y corporativa, dado que las características del presidencialismo se han podido desterrar, sino un protagonismo compatible con el principio de división de poderes entre Poder Legislativo y Ejecutivo.

Como regla informal se ha tolerado que el Poder Ejecutivo se ubique como un iniciador de varios temas importantes (estructurales) sobre los que se debe

²¹⁶ La incapacidad no debe confundirse con la renuncia de los grupos parlamentarios a impulsar iniciativas, pues cada partido presentó iniciativas, algunas ambiciosas que efectivamente pretendía cambios fondo, el hecho es que ninguna concitó debate inicial a no ser que estuviera una iniciativa presidencial de por medio.

legislar, y habrá que investigar si esto también ocurre en los diferentes temas relevantes (telecomunicaciones, justicia, derechos humanos). Pese a lo anterior no está de sobra resaltar el hecho de que el Congreso haya podido avanzar de forma moderada y en vista de un cambio a largo plazo en temas (diferentes al laboral, fiscal y político), sin la necesidad de que el Ejecutivo se lo proponga inicialmente, y si bien, esos casos no han sido de nuestro interés, es necesario hacer reconocer su presencia. Por tanto, el protagonismo presidencial no debe malinterpretarse y llevar a pensar que el Poder Ejecutivo es quien define la agenda legislativa del Congreso, pues dista de ser cierto para la realidad mexicana, ello no ocurre ni siquiera para los temas estructurales, y no es en ese sentido que explicamos en las coaliciones de nuestro interés. Nosotros entendemos una agenda legislativa como un cuerpo programático con un plazo establecido al menos para discutirse y resolverse, y lo cierto es que en nuestro periodo de estudio, el presidente no determinó los tiempos, aunque sí una pauta importante sobre los temas, y nada más, pero nada menos. La iniciativa laboral, lejos de condicionar los tiempos para los legisladores en realidad se enfrentó a una disputa política de la que no salió bien librada durante la LXI legislatura. De igual forma, la iniciativa política, distó de tener un calendario establecido por el Ejecutivo y su desarrollo respondió a los acuerdos y desacuerdos de las fuerzas políticas en el Congreso. En la fiscal, las coaliciones aceleraron el proceso de reforma con respecto a política o laboral, pero ello no fue a causa de que Felipe Calderón lo hubiera programado, sino producto de la negociación.

Que el presidente sea el encargado de establecer algunos temas estructurales, en particular relacionados con el desarrollo económico y político y social, en gran medida nos permitió explicar por qué la iniciativa fiscal no siguió las pretensiones federalistas del PRI, ni la visión sobre la austeridad del PRD, pues al ser el presidente quien marcara la pauta, su interés vinculado a la atracción de nuevos recursos, fue el eje del debate. El hecho de que el PRI haya condicionado y negociado con el PAN cambios (impuesto contra la pobreza) no eliminó la pauta temática inicial, pues el eje de la negociación fue cómo atraer recursos y no cómo mejorar las reglas sobre el federalismo de interés priista. Este significado de la

primera propuesta aplica para las otras dos reformas, en las que se marcaron la pauta inicial en una dinámica similar a la que hemos comprobado para fiscal.

Un aspecto en el que no hay tanta certeza en las coaliciones, es la orientación de la primera iniciativa. En ello influye sin duda la capacidad y disposición del Presidente de la República en turno, al momento de impulsar sus iniciativas en vista de las demás fuerzas políticas. La primera propuesta no está sustentada en acercamiento y consenso previo, y el Ejecutivo tiene la libertad para calcular inicialmente los alcances de la mismas. En este sentido, es necesario destacar que los legisladores aprobaron la iniciativa preferencial para el Ejecutivo justo en la reforma política de nuestro interés, buscando fortalecer ese protagonismo inicial y ajustando la dinámica sobre la que se construyen las coaliciones. Es necesario, por tanto, que nos acostumbremos a aceptar el protagonismo inaugural del Ejecutivo en coexistencia con la autonomía de nuestro Congreso, y lo entendamos no como una excepción, sino como una práctica que busca fomentar vínculos de negociación que en otros sistemas presidenciales tienen resuelto por la existencia de mayorías unipartidarias, o por coaliciones de gobierno. En el nuestro, el presidente al no tener garantizado mayorías absolutas ni calificadas en ambas cámaras de representantes, las coaliciones se ha ajustado para garantizarle al Presidente la facultad para delimitar la primera propuesta.

Con respecto a las contrapropuestas de la oposición, es necesario confirmar la desvinculación de las fuerzas políticas mediante una dinámica accidentada para conformar un consenso sobre los temas más relevantes. Es cierto que los grupos parlamentarios tenían la capacidad para impulsar los acuerdos necesarios desde la correlación de fuerzas, y en potencia podían modificar la iniciativa presidencial, hasta hacerla coincidir con sus intereses en dicha materia, en algunos se logró, pero en otras no sólo se evitó integrar intereses contrapropuestas, sino que además se recurrió más a la disuasión que a la persuasión, provocando que sus contrapropuestas, no incidieran significativamente en la propuesta inicial. La principal causa de esto último la encontramos en la dinámica con la que se llevaron los acuerdos, y si bien

influyeron factores coyunturales, dominó el desacierto tanto del partido en el gobierno, y el presidente, como de las fuerzas políticas para orientarse por contrapropuestas dirigidas efectivamente a negociar.

El desinterés partidario para ajustarse a la propuesta inicial se hizo presente desde su cuerpo programático impulsado por cada partido, dado que sus respectivos programas no tomaron en cuenta como eje una búsqueda por integrar varios temas torales de las contrapartes o en reconocer cierta posibilidad de conciliación. En segundo lugar, debe destacarse el que los grupos parlamentarios empiezan a discutir en el interior de sus organización la definición de sus intereses, hasta que la iniciativa ya fue presentada, lo que desde nuestra perspectiva reflejó una desvinculación importante de los grupos parlamentarios. En consonancia con lo anterior, las contrapropuestas que impulsó cada grupo parlamentario, incluyendo el partido en el gobierno puede decirse que no atendían de forma adecuada el contexto plural del cual surgen. Ello responde en cierta medida al interés natural y entendible de los partidos por distinguirse ante los medios cómo poseedores de la mejor respuesta a los problemas públicos. Pero sobre todo a la incapacidad de las fuerzas por que la negociación política supere a los factores disuasivos y coyunturales, siempre presentes en la vida política de las coaliciones, ya sea de índole electoral o de cualquier otro carácter, pues la discusión laboral, fiscal y política sólo se plantearon como negociaciones aisladas.

Las contrapropuestas formales no estuvieron acompañadas de contrapropuestas informales que generaran la posibilidad de modificar la visión de los intereses polémicos que generaron aplazamiento y limitación de las propuestas estructurales por tanto de ello se deriva la incapacidad negociadora. Todo ello nos lleva a deducir una ausencia de elementos favorables para la negociación política, y la necesidad de una dinámica que articule a los diferentes temas de índole económica, política, y social, a partir de una negociación inicial.

Esto no debe confundirse con inviabilidad del sistema presidencial, pues la reforma laboral y política han demostrado que las fuerzas parlamentarias puede atender ciertos aspectos incrementales de índole estructural, sin embargo, las tres

coaliciones les faltó una mayor vinculación para que existiera una cooperación en todo sus términos. A consecuencia de esas deficiencias se suscitaron los problemas que hemos identificado como incertidumbre sobre la conclusión los tiempos de la formación de coaliciones y la disuasión que en poco ayudó a la negociación para atender los problemas públicos.

Es notable el hecho de que la negociación política sea un elemento aceptado hasta cierto punto dentro de la formación de coaliciones, por tanto se acuerda sobre los términos de diferentes asuntos públicos, algunas veces auxiliándose en presuntos acuerdos político-electorales (reforma fiscal) y en otras, aislando temas prioritarios de cualquier negociación de forma poco adecuada (democracia sindical, reelección consecutiva) y llevando a un terreno meramente disuasivo que obstaculiza la negociación interpartidaria. El énfasis en los aspectos que podríamos considerar contrarios o perjudiciales a la dinámica coaliciones han afectado en términos cualitativos la reforma en cuestión de manera variable, por lo que difícilmente puede concluirse que exista una parálisis en temas estructurales. La parálisis habría existido si la oposición hubiera preferido esperar a la siguiente contienda para llegar al poder presidencial y no aprobar cambios relevantes en materias política, fiscal o laboral, pero ello no ocurrió, por lo que debemos tener una visión positiva sobre la viabilidad del sistema presidencial.

Las contrapropuestas están ligadas a la dinámica propia de las fracciones internas dentro de los partidos y el predominio de alguna sobre las demás o al acuerdo de todas con respecto a los términos. Mientras que en el PAN la pauta la marcaba el presidente, el PAN y PRD estaban sujetos a la correlación de fuerzas internas, algunas veces orientada a las fracciones y otras al personalismo de un dirigente político sobre las fracciones internas. La disciplina de los partidos en un contexto plural, es distinta a la del presidencialismo, en gran medida por el equilibrio entre poderes Ejecutivo y Legislativo, y si bien de igual forma que los grupos parlamentarios en la mayor parte de los casos actúan de forma cohesionada, ese fenómeno es totalmente compatible con la dinámica democrática. Es cierto que la deliberación interna no siempre está ligada a

reconocer a todos los legisladores en lo individual para incluir su visión, pero ello de ningún modo debe desacreditar a la cohesión y la disciplina como un elemento negativo al momento de negociar los temas públicos. La dinámica entre fracciones más que corroborar el predominio de intereses meramente particulares, resultó ser una relación importante que afecta directamente los términos de la negociaciones sobre temas de interés público. Sin duda el interés particular de los grupos parlamentario ya sea por mantener el privilegio de ciertos grupos adherentes, como en el caso priista en la reforma laboral con respecto a los sindicatos, puede quizá verse incluso como un factor preocupante, pero antes de buscar la razón de ello en las facultades formales de los grupos, es necesario observar la correlación de fuerzas y las propias coaliciones, pues son ellas las que impulsan y tienen la posibilidad de modificar el interés que pretenda beneficiar a un grupo en particular.

En respuesta a que los estudios sobre las coaliciones legislativas, y en general los relacionados con temas del Poder Legislativo han estado abocados de una forma desmedida a las reglas formales, a los actores autorizados para definir los candidatos a elección, y las facultades de los coordinadores de los grupos parlamentarios en el ámbito parlamentario, nosotros procuramos destacar los factores que afectan la negociación, y por tanto la coalición legislativa. Nuestro intento si bien es perfectible, busca debatir con aquellos estudios que coinciden, con algunos matices, en la visión peyorativa de la disciplina y las autoridades del partido. Además, nuestra explicación sobre los procesos nos permitió analizar la presencia de la disuasión o persuasión en una coalición y el predominio de una sobre otra hace en la concertación de las coaliciones legislativas. Obviamente es necesario reconocer que todas las coaliciones en tanto negociaciones implicaron un avance o ganancia de las partes, dado que aceptaron coaligarse para mejorar su circunstancia, no obstante de igual forma es necesario reconocer que los aspectos negativos del proceso nos permite conocer más sobre las prácticas de los grupos y de las propias instituciones políticas. En nuestro caso al explicar las coaliciones legislativas a partir de la relación entre el Poder Legislativo y Ejecutivo nos dio pauta para explicar su posibilidad de un cambio institucional, pues como sabemos las Instituciones no son estáticas y buscan adaptarse frente a una

problemáticas, en este caso esa problemática es la necesidad de llegar a acuerdos para temas estructurales.

Al optar por destacar algunas partes de la negociación hemos podido distinguir la recurrencia hacia la disuasión y persuasión, en gran medida, como respuesta a las alcances en la dinámica interna de cada partido por separado. Demostrando que la disciplina y la cohesión evita obstrucciones en el interior del grupo al momento de votar una disposición, pero no siempre es síntoma de fortaleza del partido, sino también de debilidad. Al respecto hemos demostrado las repercusiones de la diferencia y el predominio que tiene una fracción o líder sobre la estrategia que adopta el grupo al momento de negociar, enfatizando en la disuasión hacia las contrapartes en la coalición sin incluir sus intereses primarios.

En la tesis hemos tratado a las coaliciones como una cuestión estratégica y no hemos abundado en la calidad del resultado. La efectividad de los actores para incluir sus intereses no necesariamente indica que se haya aprobado lo mejor. Puede criticarse el hecho de que tengamos coaliciones pero no buenas reformas. Habrá que investigar en estudios posteriores la relación entre calidad y efectividad legislativa. La calidad de la reforma para nosotros depende más con los liderazgos partidarios así como de su relación con los organismos técnicos y grupos de interés, algo pendiente de estudiarse para futuras investigaciones. Empero, como lo hemos expresado durante nuestra explicación sobre las coaliciones, incluso la mejor disposición fracasará si no está respaldada por condiciones en donde los grupos puedan persuadirse. El problema por tanto no es sólo si las propuestas fueron idóneas, sino las características de la dinámica legislativa que permitan el acuerdo de visiones opuestas. Hemos advertido el aislamiento y la falta de elementos que pudieran facilitar la colaboración de los asuntos causantes de disuasión permanente, lo cual debe ser un tema a considerar al momento de querer exigir mayor calidad de las reformas.

Bibliografía

- AGUILAR Camín, Héctor., "Mayorías y Mayoría", *Milenio*, 13 de octubre de 2011. <http://goo.gl/J7ny2R>
- ALBALÁ, Adrián., *Las coaliciones gubernamentales en los regímenes presidenciales. Su incidencia en la estabilidad política el caso del Cono Sur 1983-2005*, España, Barcelona Center of International Affairs, no. 29, 2009.
- ALVIRA, Francisco, "El efecto disuasor de la pena", en *Estudios penales y criminológicos*, vol.VII, Santiago de Compostela, 1984.
- ARRIETA, Lorenzo., "La estabilidad económica y el reagrupamiento obrero", en Javier Aguilar (comp.). *La historia de la CTM 1930-1990*, México, UNAM, 1990.
- _____, "La construcción de una nueva institucionalidad del Congreso mexicano, LX legislatura", en Ricardo Espinoza y Jeffrey Weldon, *El Congreso de la Democracia*, México, Senado, LXI legislatura, 2010.
- _____ y González, Edgar R., "La nueva institucionalidad de la Cámara de Diputados. Negociaciones de los parlamentarios con los grupos de interés", en Jeffrey Weldon y Ricardo Espinoza (coords). *Para qué sirve el Poder Legislativo en México*, México, Universidad Autónoma de México-Universidad de Colima-Miguel Ángel Porrúa-LX legislatura, 2007, pp.67 y 68.
- _____ y Ramírez, Diego, "La Elaboración de la agenda legislativa en la dinámica actual del Congreso de la Unión, Aciertos y Desaciertos", *Estudios políticos*, no.30, septiembre-diciembre, 2013.
- ARRIOLA, Woog Carlos., *Los empresarios y el Estado 1970-1982*, México, Miguel Ángel Porrúa, UNAM, 1988.
- BÁEZ, Adriana, *Descentralización política y sistema de rendición de cuentas de los diputados federales en México*, tesis doctoral en ciencia política, UNAM, FCPyS, 2011.
- BECERRA Ricardo et.al., *El mecánica cambio político en México*, México, Cal y Arena, 2002.
- BÉJAR, Luisa., "Representación parlamentaria y disciplina partidista: el caso de México" en Rosa M. Mirón y Luisa Béjar (coords), *El Congreso Mexicano después de la Alternancia*, México, Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, LVIII legislatura, 2003.
- _____, *Los partidos políticos en el Congreso de la Unión*, México, Gemika, 2006.
- _____, "¿Quién legisla en México? Descentralización y proceso legislativo en México", *Revista Mexicana de Sociología*, vol.74, no. 4, oct-dic, 2012.
- BENSUSÁN, Graciela., "La reforma a la legislación laboral 1988-2000", noviembre 2001. <http://goo.gl/XKjGBA> (Consulta: 20 de abril 2013)
- BINDER, Sarah A. y Lee, Frances E., "Making Deals in Congress", en Jane Mansbridge y Cathie Jo Martin (eds), *Negotiating Agreement in Politics*, Whashington, D.C, American Political Science Association, 2013.
- BLONDEL, Jean., "Hacia un análisis sistemático de las relaciones partido gobierno", *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, no. 156, abril-junio de 1994.
- _____, "The Links between appointments, policy-making and patronage in government-supporting parties relationships", Barcelona, Working Paper, no. 101, 1995. <http://goo.gl/Acm9k1> [Consultado: 7 abril 2014]

BOWLER, S., Farrel, D. y Katz R., (eds), "Party cohesion, party discipline and parliamentary", en *Party discipline and parliamentary government*, Ohio State University Press, 1999.

CALDERÓN, José María., *Génesis del presidencialismo en México*, México, El caballito, 1972.

CANTÚ Francisco y Desposato Scott, "The new federalism of Mexico's party system", *Journal of Politics in Latin America*, vol.4, no.2, 2012, p.3-38.

CAREY, John, "Competing principals, political institutions and voting unity", *American Journal of Political Science*, vol. 51, no. 1, January, 2007.

CARPISO, Jorge., *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 8a.ed., 1988.

_____, "México, Sistema presidencial o parlamentario", *Revista Latinoamericana de Derecho*, año. 1, no.1, enero-junio, 2004.

CASAR, Ma. Amparo., "Las coaliciones parlamentarias. Aprendiendo a vivir en Democracia", *Documento de trabajo*, CIDE, núm. 104, 1999.

_____, "Las relaciones entre el Ejecutivo y Legislativo: el caso de México", *Política y Gobierno*, vol.VI, no.1, 1999.

_____, "Coaliciones y cohesión partidaria en un Congreso sin mayoría. La Cámara de Diputados, 1997-1999", *Política y gobierno*, vol.VII, núm. 1, primer semestre, 2000.

_____, "Las bases político institucionales del presidencialismo", *Política y Gobierno*, vol. 3, no.1, primer semestre, 2006.

_____, "Los gobiernos sin mayoría en México: 1997-2006", *Política y Gobierno*, vol. 14, no. 2., segundo semestre, 2008.

_____, "Reformas en el aire", *Nexos*, no.384, diciembre de 2009.

_____, "El Fetichismo constitucional", *Nexos*, no.422, febrero, 2013.

CHEIBUB José Antonio, *Presidentialism, Parliamentarism and democracy*, NY, Cambridge University Press, 2006.

CHAPMAN, Jr. Hugh H., "Persuasion and sweet talk", *Today's Speech*, Vol. 5, Issue 3, sep, 1957, p.5

COOK, María Lorena, Middlebrook, Kevin y Molinar H, Juan, "Las dimensiones políticas del ajuste estructural: actores, tiempos y coaliciones", en *Las dimensiones políticas de la reestructuración económica*, México, UNAM, Cal y Arena, 1996.

CÓRDOVA Arnaldo., *La política de masas del Cardenismo*, México, Era, 1974.

_____, *La formación del poder político en México*, México, Era. 1985.

CÓRDOVA, Lorenzo, "El dilema de las coaliciones de gobierno", *El Universal Nación*, 19 de julio de 2011, <http://goo.gl/Ina11i> [consultado: 26 de enero de 2014]

_____, "¿Cómo funciona el parlamentarismo?", en Ricardo Becerra (coord.), *Equidad social y parlamentarismo. Balance de treinta años*, México, Instituto de Estudios para la Transición Democrática-Siglo XXI, 2012.

DE LA GARZA, Rudolph., *The Mexican Chamber of Diputies and the Mexican political system*, Universidad de Arizona, tesis doctoral, 1972.

DEL TRONCO José., Hernández Mara y Solórzano Ana, "Contexto y marco conceptual", en Mara Hernández, José del Tronco y Gabriela Sánchez (coords.), *Un Congreso sin mayorías. Mejores prácticas en negociación y construcción de acuerdos*, México, FLACSO, 2009.

DOWNS, William, *Coalition government, subnational style. Multiparty politics in Europe's regional parliaments*, Columbus, Ohio State University, 1998.

DUVERGER, Maurice, . *Los partidos políticos*, [1957] México, Fondo de Cultura Económica, 2006.

DWORAK, Fernando, *Para que se queden los que sirven*. México, Fundación Friedrich Newman para la libertad, México, 2a. ed., 2011.

ELLIS, Andrew, Orozco J.J y Zovatto D. (comps.), *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial*, México, UNAM-IDEA, 2009.

ESPINOZA, Toledo Ricardo "El predominio del Congreso" en Ma. Eugenia Valdés Vega(coord.), *Los problemas nacionales durante el gobierno de Felipe Calderón*, México, UAM/Miguel Ángel Porrúa, 2012.

ESCAMILLA, Cadena Alberto, "La reforma del Estado en México durante el gobierno de Felipe Calderón", en Ma. Eugenia Valdés Vega(coord.), *Los problemas nacionales durante el gobierno de Felipe Calderón*, México, UAM/Miguel Ángel Porrúa, 2012.

FLORES, Andrade, Anselmo, "División interna y confrontación externa del PRD después de las elecciones de 2009", *Revista Iberofórum*, no.10, julio-diciembre, 2010, pp.22-52. <http://goo.gl/Xf5oLs> [Consulta: 8 de febrero de 2014]

FISHER, Roger y Ury William., *Getting to yes: Negotiation without give in*, Random House, 2003

FELLS, Ray., *Effective Negotiation. From research to results*, Cambridge University Press, 2009, p.3

FLORES, Ortiz, Enrique et. al. (coords.), en, *Estrategia y práctica parlamentaria en un Congreso plural*, Senado de la República, LXI legislatura, 2011.

GARRIDO, Luis Javier., *El partido de la revolución institucionalizada (1928-1945)*, México, Siglo XXI, 2006.

GÓMEZ, Tagle Silvia., *Transición Inconclusa*, México, Colegio de México, 2a. ed., 2001

GONZÁLEZ, Casanova Pablo., *La democracia en México*, México, Era, 1998.

GONZÁLEZ, Hernández Irene, "Reflexiones en torno a la reforma laboral", Documento de Trabajo, Fundación Rafael Preciado- PAN, Mayo, 2011.

GOSSELIN, Tom, *Practical negotiating: tools, tactics and techniques*, New Jersey, John Wiley & Sons, 2007

HERNÁNDEZ, Mara, Tronco, José del y Sánchez G. (coords.), *Un Congreso sin mayorías. Mejores prácticas en negociación y construcción de acuerdos*, México, FLACSO, 2009

HOFFMAN, Ben, *Conflict, power and persuasion*, Canada, Captus Press, 1990

INTEGRALIA, "Reporte legislativo. Número tres LXI legislatura (2009-2012)", en www.integralia.com.mx [Consultado: 24 agosto 2012]

KOROBKIN, Russel., *Negotiation. Theory and Strategy*, New York, Aspen Publishers, 2a. ed, 2009.

LAJOUS, Alejandra., *Los orígenes del partido único en México*, México, UNAM, 2a. ed, 1981.

_____, "El partido nacional revolucionario y el Congreso de la Unión", *Revista Mexicana de Sociología*, vol.1, no.3, jul-sep, 1979.

LANGSTON, Joy., "Una búsqueda de las causas de las facciones políticas intrarrégimen", *Política y Gobierno*, vol.2, no.2, segundo semestre, 1995

_____, "Los efectos de la competencia electoral en la selección de candidatos del PRI a la Cámara de Diputados", en Carlos Elizondo y Benito Nacif (coords), *Lecturas del cambio político en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006

_____, "La competencia electoral y la descentralización partidaria en México", *Revista Mexicana de Sociología*, vol.70, no.8, jul-sep, 2008

_____, y Rosas, Guillermo, "Gubernatorial effects on voting behaviour of National legislators", *The Journal of Politics*, vol.73, no.2, abril, 2011

LIÉBANO, Sáenz, *La Presidencia moderna. Análisis de una institución que es urgente comprender*, México, Taurus, 2006, pp.209-219 y 229-273.

LIJPHART, Arend, "The relative salience of the Socio-economic and religious issue dimensions: Coalition formation in ten western democracies, 1919-1979", *European Journal of Political Research*, núm.10, 1982.

LERNER, Bertha y Ralsky, Susana., *El poder de los presidentes. Alcances y perspectivas (1910-1973)*, México, Instituto Mexicano de Estudios Políticos, 1976.

LOAEZA, Soledad., *El Partido Acción Nacional: la larga marcha. Oposición leal*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.

_____, "Fox's Presidential Style and the New Mexican Presidency", en *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, University of California Press, vol. 22, no.1, invierno, 2006.

LÓPEZ Lara Álvaro., "Presidencialismo y coaliciones legislativas en la Cámara de Diputados, 1991-1999." en *Polis*, UAM, no. extraordinario, 2002, pp.121-155;

LUJAMBIO, Alonso., "La Cámara de Diputados de México. Arreglos institucionales y proceso político", en *Estudios Congresionales*, México, Senado de la República, Mesa Directiva, LXI legislatura, 1a. ed., 2010.

_____, "Gobierno dividido, estrategia presidencial y opinión pública. Un intento de clarificación conceptual" en *Estudios Congresionales*, México, Senado de la República, Mesa Directiva, LXI legislatura, 1a. ed., 2010.

MADERO Márquez, Abraham., "La agenda legislativa constitucionalizada", Ponencia presentada en el Congreso de la Red de Parlamentario en Línea II, Cámara de Diputados, Abril 2009.

MAINWARING, Scott y Shugart Matthew, "Juan J. Linz: Presidencialismo y democracia (Una revisión crítica)", *Foro Internacional*, vol.33, no.4 (134), oct-dic, 1993.

MANIN, Bernard., "Deliberation: why we should focus on debate rather than discussion", Ponencia preparada para presentarse en el Program in Ethics and Public Affairs Seminar, Princeton University, octubre, 2005.

MANSBRIDGE, Jane B., "Deliberative and non deliberative negotiation", HKS Faculty Research Working Paper Series RWP09-010, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, 2009.

MERCADO, Alfonso y Romero, José (coords), *Las reformas estructurales en México*, México, Colegio de México, 2010.

MOLINAR, Horcasitas Juan., *El tiempo de la legitimidad*, México, Cal y Arena, 1991.

_____ y Weldon, Jeffrey A., *Los procedimientos legislativos en la Cámara de Diputados 1917-1964*, México, Miguel Ángel Porrúa, Cámara de Diputados LX legislatura, 2009.

NACIF, Benito., "Para comprender disciplina de partido en la Cámara de Diputados: el modelo de partido centralizado", en *Foro Internacional*, vol.42, no.1 (167), enero-marzo, 2002.

NOHLEN, Dieter y Fernández, Mario., *El presidencialismo renovado*, Caracas, Nueva Sociedad, 1998.

ORTIZ, Verónica, "Los dueños de la Cámara", *Nexos*, vol.31, septiembre, 2009, <http://www.nexos.com.mx/?p=13264> [Consulta 28 agosto 2014]

OZBUDUN, *Party Cohesion in Wester Democracies: A casual analysis*, Beverly Hills, Sage, 1970.

PALMA, Esperanza I. *Opposition parties and democratization in Mexico: a study of the PAN and the PRD 1988-1997*, tesis doctoral, Universidad de Notre Dame, 2000.

PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, *Agenda del Grupo parlamentario del PAN*, *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, 6 de octubre de 2009

_____, *Agenda del PAN en el Senado de la República*. Recurso Obtenido por el Enlace para el acceso y la transparencia de la información del Senado de la República. Folio: UE/LXI/0324/2011

PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL., *Agenda legislativa para el primer ordinario del primer año*, *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, 6 de octubre de 2009.

_____, *Agenda Legislativa para el primer ordinario del primer año*, Senado de la República, <http://goo.gl/UplW8A>

_____, *Plataforma Electoral del PRI 2006 y 2009*. <http://goo.gl/zpFSb0> [Consulta: 4 de marzo 2015]

Partido Revolucionario Institucional y Partido Acción Nacional, *Convenio de Colaboración* <http://goo.gl/2Q8LNH> [consultado 27 febrero 2014]

PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, "Línea Política", *Documentos Básicos*, XII Congreso Refundacional, diciembre, 2009.

PÉREZ Farca, Tania., *Las Coaliciones de gobierno. Una necesidad mexicana*, México, UNAM/Porrúa/Facultad de Derecho, 2012.

PEÑA Nieto, Enrique., "Mayorías en el Congreso para un Estado Eficaz". *El Universal Nación*, 16 de marzo de 2010.

_____, "Trascendencia de la reforma política", *El Universal Nación*, 18 de julio de 2011.

PRUD'HOMME, Jean François., *Party Strategies and negotiations over the rules for electoral competition: Mexico, 1988-1994*, tesis doctoral, Universidad de York, 1996

RAIFFA, Howard et. al., *Negotiation Analysis. The science and art of collaborative decision making*, US, Belknap Press of Harvard University Press, 1997.

RAMÍREZ, Diego., *La presencia de los grupos de interés en el Congreso de la Unión. El caso de la reforma electoral de 2007-2008*, México, Tesis de Licenciatura, FCPyS, UNAM, 2011.

RENIU Vilamala Josep Ma., *Las teorías de las coaliciones políticas revisadas: la formación de gobiernos minoritarios en España 1977-1996*, Tesis Doctoral, Universidad de Barcelona, 2001.

_____, "Coaliciones parlamentarias", en Román Reyes (dir): *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales. Terminología Científico-Social*, Madrid-México, Tomo 1, ed. Plaza y Valdés, 2009. <http://goo.gl/pV2iT8> [consulta: 12 julio 2014]

REVELES, Francisco., "Las fracciones de Acción Nacional: una interpretación", *Revista Mexicana de Sociología*, vol.60, no.30, jul-sep, 1996.

_____, "La política interior: 'governabilidad democrática' para la conservación del poder", *El gobierno panista de Vicente Fox. La frustración del cambio*, México, UNAM, 2008.

_____, (coord), *El Gobierno panista de Vicente Fox. La frustración del cambio*, México, UNAM, 2008.

ROMERO, Jorge Javier, "¿Por qué cambiar de régimen? Las razones históricas", en Ricardo Becerra (coord), *Equidad social y parlamentarismo. Balance de treinta años*, México, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, Siglo XXI, 2012.

SÁENZ, Liébano, *La Presidencia moderna. Análisis de una institución que es urgente comprender*, México, Taurus, 2006.

SARTORI, Giovanni., *Ingeniería Constitucional Comparada*, México, FCE, 3ª ed., 2003.

_____, *Partidos políticos y sistemas de partidos*, España, Alianza Editorial, 2005.

SHUGARTT, Mathew y Carey, John., *Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

SMITH Peter, *Los laberintos del poder*, México, Colegio de México, 2a.ed., 1979.

STRØM, Kaare, *Minority governments and majority rule*, NY, Cambridge, Kindle edition, 1990.

UGALDE, Luis Carlos., "Relación entre partidos, Congreso y Poder Ejecutivo en México: El caso de la disciplina partidaria", en Víctor Alejandro Espinosa Valle y Luis Rionda (coords). *Después de la alternancia. Elecciones y competitividad Electoral*, México, SOMEE/Colegio de la Frontera Norte y Universidad de Guanajuato, 2005.

VALADÉS, Diego., *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2a.ed, 2008.

_____, "Sobre la Reforma del Estado", *La Jornada*, 27 de enero de 2010.

_____, "Gobiernos de coalición y plan nacional de desarrollo". *Campus* (Suplemento de Milenio), 8 de julio de 2013.

VALDÉS, Ugalde, Francisco., *Autonomía y Legitimidad. Los empresarios, la política y el Estado en México*, México, Siglo XXI, 1999.

VALDÉS, Vega, María Eugenia (coord), *Los problemas nacionales durante el gobierno de Calderón*, México, UAM-Miguel Ángel Porrúa, 2012.

VALENCIA, Escamilla Laura., *La disciplina parlamentaria en México. La LVII legislatura de la Cámara de Diputados*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM, 2005.

WELDON, Jeffrey., "Las fuentes políticas del presidencialismo en México", en Scott Mainwaring y Mathew Soberg, *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Argentina, Paidós, 2002.

WOLDENBERG, José., "Del tránsito del sistema presidencial al parlamentario", *Animal Político*, <http://goo.gl/4svptu>

_____, "Coaliciones", *Reforma Nacional*, 22 de septiembre de 2011.

_____, "Desencanto de la incipiente democracia", en Ricardo Becerra (coord.), *Equidad social y parlamentarismo. Balance de treinta años*, México, Instituto de Estudios para la Transición Democrática-Siglo XXI, 2012.

ZAMBRANO, Jesús., "¿Presidencialismo autoritario o parlamentarismo democrático?", *El Universal Nación*, 21 de julio de 2011, <http://goo.gl/vcEy4A> [consulta 16 de mayo 2014];

www.financiero.com.mx

www.gaceta.diputados.gob.mx

www.reforma.com.mx

www.eluniversal.com.mx

www.ine.com.mx

<http://www.senado.gob.mx/ibd/>

www.sil.gobernacion.gob.mx

Acta de la Comisión de Hacienda y Crédito Público correspondiente a la reunión del 19 de octubre de 2009. www.gaceta.diputados.gob.mx [consultado 30 enero 2013].

Acuerdo de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores por el que, en caso de que la Colegisladora no apruebe las enmiendas contenidas en el proyecto que se devuelve, el Senado manifiesta su aceptación para que los artículos que ya han sido aprobados por ambas Cámaras, se remitan a las legislaturas de los estados, como lo establece el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario de los Debates*, Cámara de Senadores, 13 de diciembre de 2011.

Acuerdo por el que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, manifiesta su conformidad para que sólo lo aprobado por ambas cámaras se remita a las legislaturas de los estados para continuar con el proceso legislativo de decreto en materia de reforma política. *Diario de Debates*, Cámara de Diputados, 19 de abril de 2012.

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política. *Diario Oficial de la Federación*, 9 de agosto de 2012.

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo. *Diario Oficial de la Federación*, 30 de noviembre de 2012.

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral. *DOF*, 10 de febrero de 2014.

Dictamen de la Comisión de Hacienda y Crédito Público, con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales (miscelánea fiscal). *Gaceta parlamentaria*, Cámara de Diputados, 20 de octubre de 2009.

Dictamen de reforma de las comisiones unidas de puntos constitucionales; de gobernación; de reforma del Estado; de estudios Legislativos, primera y de estudios legislativos segunda, en relación con las iniciativas con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos en materia político-electoral, *Diario de los Debates*, Cámara de Senadores, 13 de diciembre de 2011.

Dictamen de las comisiones unidas de puntos constitucionales; de gobernación; de reforma del Estado; de estudios Legislativos, primera y de estudios legislativos segunda, en relación con las iniciativas con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos en materia político-electoral. *Gaceta Senado*, Senado de la República, 7 de diciembre de 2013.

Iniciativa del grupo parlamentario del PRI que reforma la fracción II del artículo 76, la fracción VII del artículo 78 y las fracciones II y III del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Gaceta del Senado*, Senado de la República, 3 de diciembre de 2009.

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Presentada por el Ejecutivo Federal. *Diario de los Debates*, 15 de diciembre de 2009.

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos presentada por el PRD, PT y Convergencia (en materia política), *Diario de los Debates*, Senado de la República, 18 de febrero de 2010.

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Presentada por el Senador Manlio Fabio Beltrones Rivera (PRI). *Diario de los Debates*, Senado de la República, 23 de febrero de 2010.

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo. *Gaceta parlamentaria*, Cámara de Diputados, 18 de marzo de 2010.

Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, presentada por el grupo parlamentario del PRI, *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, 15 de diciembre de 2010;

Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, a cargo de Tereso Medina Ramírez, Francisco Rojas Gutiérrez, José Ramón Martel López, Isaias González Cuevas y otros 234 diputados del Grupo Parlamentario del PRI. *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, 10 de marzo de 2011.

Iniciativa de ley de la contribución para el combate a la pobreza, remitida por el Ejecutivo Federal, *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, 10 de septiembre de 2012.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCG), publicada el 25 de mayo de 1979 en el *Diario Oficial de la Federación*.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. 30 de marzo de 2006, *DOF*.

Reglamento para el funcionamiento interno del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXI legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de Unión. *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, 6 de octubre de 2009.

Reglamento de las relaciones entre el Partido Acción Nacional y los funcionarios públicos de elección postulados por el PAN. *Gaceta Parlamentaria* Cámara de Diputados, 6 de octubre de 2009.

Reglamento Interno del Grupo Parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados. *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, 6 de octubre de 2009.

Reglamento para el gobierno interior del Congreso General de los Estado Unidos Mexicanos

Versión estenográfica de la reunión de trabajo de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; Reforma del Estado, y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores, 9 de marzo de 2009. <http://goo.gl/90Zf6L> [Consulta, 22 mayo 2015]

Versión estenográfica de la conferencia de prensa ofrecida por el Secretario del Trabajo y Previsión Social, Javier Lozano Alarcón, 19 de marzo de 2010, <http://goo.gl/3ohRzo> [Consulta, 22 mayo 2013]

Versiones estenográficas de las reuniones de trabajo de la Comisión de Puntos Constitucionales, Senado de la República, 14, 25 y 26 de abril de 2011. <http://goo.gl/90Zf6L> [Consulta: 14 marzo 2013]

Versión estenográfica de la reunión de trabajo de Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, LXI legislatura. Palacio legislativo de San lázaro, 12 octubre de 2011. véase: <http://goo.gl/DZnYlr> [Consulta 17 octubre 2014]