



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

LA REFORMA POLÍTICO-ELECTORAL EN EL PACTO POR MÉXICO
UNA NEGOCIACIÓN INTEGRATIVA DE CARÁCTER SELECTIVO EN UN
GOBIERNO DIVIDIDO
INCENTIVOS Y RESULTADOS

T E S I N A

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
ESPECIALISTA EN NEGOCIACIÓN Y GESTIÓN DE CONFLICTOS
POLÍTICOS Y SOCIALES

P R E S E N T A

CAROLINA JOVITA RUIZ SALAZAR



ASESOR

DR. FRANCISCO JAVIER JIMÉNEZ RUIZ

CIUDAD UNIVERSITARIA, MÉXICO, NOVIEMBRE 2016



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.

DEDICATORIAS

Dedico este trabajo a mi hija Valeria, quién me acompañó aún antes de nacer, en gran parte del programa de la Especialidad.

Cada clase, cada lectura, cada tarea, cada exposición, cada página de este trabajo tuvo un nuevo significado, al llevar dentro de mi la promesa de un mejor futuro. Es mi motivación, mi fortaleza, mi empeño y compromiso.

Agradezco a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, mi *alma mater*. Muchas de las ideas sobre negociación y temas políticos-electorales se gestaron durante mi paso por la licenciatura y tuve la oportunidad de poder recobrarlas como parte del programa de la Especialidad y del contenido de la presente Tesina.

Asimismo, agradezco al Instituto Electoral del Distrito Federal, ya que me permitió conocer de cerca el sistema electoral de la Ciudad de México, y participar en la capacitación a los integrantes de los Comités Ciudadanos en la gestión y resolución de conflictos.

También, agradezco al Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral de la Federación, ya que sin duda el curso *Reforma electoral 2014: Criterios e Interpretaciones*, me proporcionó una visión amplia sobre la reforma, su aplicación y los criterios que han sumido las instituciones administrativas y jurisdiccionales en el ámbito electoral, a través de tesis, sentencias, reglamentos, lineamientos y demás normatividad.

Al Dr. Francisco Javier Jiménez Ruiz, mi director de Tesina, por sus invaluable recomendaciones.

Por sus ideas, apoyo y cariño agradezco a mi esposo Alejandro, a mis padres y hermanos.

ÍNDICE

Introducción	6
I. Enfoques teóricos sobre el conflicto y la negociación	9
1.1 Enfoques teóricos sobre el conflicto.....	9
1.1.1 Definición de conflicto	11
1.1.2 Tipología del conflicto	12
1.1.3 Manifestación del conflicto	14
1.2 La negociación como alternativa al conflicto	18
1.2.1 Enfoques teóricos sobre la negociación	20
1.2.2 El enfoque tradicional de la negociación	23
1.2.3 Estrategia y táctica de la negociación distributiva	25
1.2.4 El enfoque moderno de negociación	26
1.2.5 Pasos de la negociación integrativa: los siete elementos del Método Harvard	28
II. El conflicto y la negociación en un escenario de gobierno dividido	32
2.1 Democracia y pluralidad política	32
2.2 El conflicto en los gobiernos divididos	37
2.3 Controversias constitucionales entre los poderes Ejecutivo y Legislativo	44
2.4 Gobierno dividido: LXII Legislatura, 2012-2015 ...	47
2.5 Balance de los gobiernos divididos	50
2.6 Negociar en un escenario de gobierno dividido	51

III. El proceso de negociación del Pacto por México	55
3.1 Modelo de negociación del Pacto por México	56
3.2 Funcionamiento e integración del Pacto por México	58
3.2.1 El Equipo Técnico	59
3.2.2 Consejo Rector	60
3.2.3 Línea del tiempo y mapeo de actores políticos	61
3.3 <i>Adéndum</i> al Pacto por México	68
3.4 Resultados del Pacto por México	70
3.5 El costo del consenso: análisis con base en el Método Harvard	77
IV. La negociación de la Reforma Político-Electoral	85
4.1 Reforma Político-Electoral 2014	85
4.1.1 Antecedentes	86
4.1.2 Cambios constitucionales	89
4.1.3 Principales aspectos de la reforma respecto al régimen político	91
4.1.4 La nuevas reglas del juego en materia electoral	93
4.1.5 El modelo de comunicación política	98
4.1.6 Propaganda gubernamental	99
4.2 El proceso de negociación de la reforma político electoral	104
4.2.1 La iniciativa del PAN	106
4.2.2 La propuesta del PAN-PRD de Reforma Político-Electoral	108
4.2.3 Incentivos para las partes	110
4.3 Análisis con base en el Método Harvard	111
4.4 Análisis de la Reforma Político-Electoral	119
Conclusiones	122
Fuentes	128
Relación de cuadros	137

En su funcionamiento, la democracia es flexible y adaptable por este mismo sentido de inclusión, pero es muy firme en la exigencia de que ninguna de las fuerzas participantes trate de imponer sus puntos de vista e intereses a todas las demás. Cada una debe entrar con la mentalidad de que, como en toda convivencia pacífica, se debe ceder en algo para recibir algo a cambio. La tolerancia es central en estas circunstancias. En consecuencia, la decisión debe ser producto del acuerdo. Un requisito para que la democracia funcione es que las partes acepten dirimir sus controversias por la vía del diálogo. Por esta razón ella no coincidiría totalmente con la voluntad de una de las partes (mayoría) ni se opondría a la de las otras (minorías). Gracias a la conjunción entre mayoría y minorías, la práctica política se puede acercar de mejor manera al ideal de la autodeterminación.

José Fernández Santillán

INTRODUCCIÓN

La política es confrontación y es a la vez negociación y acuerdo. Por ello, la realidad política es producto del poder mediante estrategias de los actores en procesos de confrontación y negociación. Bajo este encuadre podemos observar que la dinámica de las contiendas electorales potencia la confrontación; por su parte, el ejercicio de gobierno requiere negociación, acuerdos y consensos.

El Pacto por México cobra una importancia fundamental en la vida política de nuestro país, ya que permitió generar los consensos y acuerdos entre la Presidencia de la República y las dirigencias de los principales partidos políticos para llevar a cabo una serie de reformas constitucionales, legales e institucionales, lo que no fue posible en doce años de gobiernos panistas, por lo que la conveniencia del tema se justifica por su importancia como mecanismo de negociación y por los resultados logrados.

En virtud de ello, la presente investigación analiza el Pacto por México y la Reforma Político-Electoral, considerando su relevancia social, ya que fue un proceso de negociación política inédito, que resultó eficiente por sus resultados en un contexto de gobierno dividido.

El modelo de negociación del Pacto por México representa un parteaguas en el sistema político mexicano, ya que permitió sacar adelante una agenda de reformas que no había sido posible en dos sexenios de gobiernos panistas.

La pertinencia del tema estriba en su actualidad, en el enfoque de análisis, dado que el Pacto por México y la Reforma Político-Electoral fueron procesos de negociación eficaces, que arrojaron incentivos y resultados para las diversas partes.

Asimismo, es pertinente señalar que fue un proceso que no ha sido estudiado desde la perspectiva teórica del conflicto y la negociación, por lo que las implicaciones prácticas del tema sientan un precedente en nuestro país, como

mecanismo de negociación para llegar a acuerdos en un escenario de pluralidad política y un gobierno dividido.

Bajo este encuadre, el tema resulta altamente pertinente para ser abordado como trabajo de Tesina de la *Especialidad en Negociación y Gestión de Conflictos Políticos y Sociales* de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, en virtud de que se analiza el proceso de negociación, manejo y gestión de un conflicto desde una perspectiva político-social, por lo que el valor teórico y utilidad metodológica, se deriva de la utilización de los enfoques teóricos y técnicas sobre el conflicto y negociación, particularmente del enfoque de la negociación integrativa y del método Harvard de negociación.

El objetivo general de la investigación es analizar cómo se realizó el proceso de negociación para llegar a acuerdos entre las principales fuerzas políticas para aprobar una agenda de reformas incluidas en el Pacto por México, y en particular la Reforma Político-Electoral, en un contexto de gobierno dividido, con base en el instrumental teórico-conceptual del conflicto y la negociación. Y como objetivos específicos se plantean los siguientes: a) analizar el modelo de negociación del Pacto por México y en específico de la Reforma Político-Electoral, los incentivos y sus resultados; b) analizar la Reforma Político-Electoral; y c) elaborar un mapa de actores y la posición e intereses de los diversos actores políticos.

Como hipótesis de la investigación sostenemos que el proceso de negociación para llegar a acuerdos y aprobar una agenda de reformas programáticas en el Pacto por México, en específico de la Reforma Político-Electoral, fue un proceso eficiente, en virtud de que proporcionó incentivos a los actores políticos para cooperar, lo que permitió generar mayorías legislativas en un gobierno dividido, fue una negociación integrativa, pero con un carácter selectivo, sin los costos que implica un gobierno de coalición.

La presente Tesina se estructura en cuatro capítulos, en los que se analizan en cada uno de ellos los siguientes aspectos: en el Capítulo I, se desarrollan los enfoques teóricos sobre el conflicto y la negociación. Se analizan los enfoques de la

negociación distributiva y de la negociación integrativa o negociación basada en principios, y se pone énfasis en el método Harvard de negociación.

El Capítulo II, analiza cómo negociar en un escenario de gobierno dividido, partiendo de una concepción de la democracia no solamente procedimental o electoral, sino una concepción amplia o de resultados, considerando que la pluralidad política y la oposición son parte fundamental en la construcción de consensos, en la definición de la agenda pública, en la toma de decisiones, y en consecuencia en la aprobación o modificación a la leyes y a la Constitución. Asimismo, se analizan los antecedentes de los gobiernos divididos, las controversias constitucionales entre los poderes Ejecutivo y Legislativo del 2000 al 2012; el panorama de gobierno dividido en la LXII Legislatura, 2012-2015; se presenta un balance de los gobiernos divididos; y las vías institucionales para negociar en un escenario de gobierno dividido.

En el Capítulo III se aborda el Pacto por México, el modelo de negociación; su funcionamiento e integración; un mapeo de actores políticos y una línea del tiempo; el *Adéndum* al Pacto; se analizan los resultados; y el costo del consenso se examina con base en el Método Harvard de negociación.

En el Capítulo IV se aborda la Reforma Político-Electoral del 2014; sus antecedentes; el proceso de negociación, la iniciativa del PAN, la propuesta del PAN-PRD de reforma en la materia; se analiza el contenido de la Reforma Político-Electoral, los incentivos para las partes; y se analiza la reforma con base en el Método Harvard.

Finalmente, se presenta un último apartado en el que se exponen las conclusiones de la investigación.

CAPÍTULO I

ENFOQUES TEÓRICOS SOBRE EL CONFLICTO Y LA NEGOCIACIÓN

La realidad política es producto del poder mediante estrategias de los actores en procesos de confrontación, conflicto y negociación.

En este Capítulo abordaremos algunos enfoques teóricos sobre el conflicto y la negociación, que servirán como base para analizar los conflictos y las negociaciones que se realizaron en el Pacto por México y en la Reforma Política-Electoral del año 2014.

Se pone énfasis en el enfoque moderno de la negociación, enfoque integrativo o basado en principios, dado que en un contexto democrático se debe partir del reconocimiento de la oposición y de la pluralidad política, de sus intereses, posiciones, propuestas, legitimidad y argumentos, desde una perspectiva de ganar-ganar.

1.1. Enfoques teóricos sobre el conflicto

De acuerdo con estudios realizados, el análisis sobre el abordaje de los conflictos sociales y particularmente de los conflictos armados toma relevancia después de la segunda mitad del siglo XX.

Para Lorenzo Cadarso la teoría del conflicto social no se puede entender como algo autónomo sino como parte de una concepción global de la realidad social y su funcionamiento.

De acuerdo con dicho autor, se pueden dar dos grandes concepciones del orden social, las cuales condicionan la interpretación de los conflictos sociales:

Teorías consensualistas: La organización de cualquier esquema social tiende a la autocompensación entre los actores y las fuerzas que articulan sus estructuras y su funcionamiento. Los conflictos sociales son situaciones anómalas, fruto de una alteración en el discurso normal de la vida social, de tal manera que tenderá a ser explicado en términos espasmódicos.

Teoría conflictivista: La sociedad encierra dentro de sí una serie de contradicciones y objetivos colectivos contrapuestos que provoca confrontación de intereses. Por esta razón, el conflicto es inherente a cualquier dinámica social, es un imperativo estructural y un motor del cambio social. (Cardoso, 2001:237).

De acuerdo con el planteamiento de Cardoso, se entiende que las teorías del conflicto se clasifican en dos grupos: las que consideran al conflicto como un síntoma de una patología social, con una connotación negativa; y las que conceptualizan el conflicto como una manifestación de la propia dinámica del cambio social, con una connotación positiva, que puede permitir la innovación y el cambio social.

Con la construcción de la Teoría del Conflicto, cambia la connotación negativa tradicional que se tenía del conflicto, el cual era visto como un síntoma de una patología social, a un mecanismo de innovación y cambio social. Es así que, en su formulación tradicional o clásica el conflicto era definido como “una situación en la cual diferentes actores buscan objetivos incompatibles” (Galtung, 1981: 52). En contraposición a la concepción tradicional, Beatriz Martínez de Murguía (1999:21) sostiene que en las últimas décadas se han desarrollado “teorías y modelos de las causas y manifestaciones del conflicto, que no prejuzgan su sentido, es decir, no suponen de manera mecánica que lo deseable sería que no existiese ningún desacuerdo ni disputa, y que no hubiese motivos de confrontación”.

Asimismo, Martínez de Murguía argumenta que: “A partir de los nuevos enfoques, el conflicto comienza a ser visto como una manifestación más natural y hasta necesaria, de las relaciones entre personas y entre grupos sociales, entre organismos políticos o estados” (Martínez, 1999: 21).

Esta nueva forma de concebir el conflicto supone que la interacción produce necesariamente conflicto, porque la rivalidad, la competencia y la diferencia de opiniones, deseos e intereses son inevitables en el orden humano.

Bajo esta perspectiva el conflicto no necesariamente representa un empeoramiento de las relaciones. Martínez de Murguía destaca que mientras haya mecanismos y formas que regulen el conflicto, éste puede ser incluso útil, en la medida en que las diferencias que originan el conflicto permiten la evolución y la transformación de las relaciones entre las partes. (Martínez, 1999: 23).

1.1.1. Definición de conflicto

Para Remo F. Entelman “el conflicto es un proceso dinámico, sujeto a la permanente alteración de todos sus elementos. A medida que se desarrolla su devenir cambian las percepciones y las actitudes de los actores que, en consecuencia, modifican sus conductas, toman nuevas decisiones estratégicas sobre el uso de los recursos que integran su poder y, a menudo, llegan a ampliar, reducir, separar o fusionar sus objetivos”. (Entelman, 2002: 173).

Por otro lado, Lorenzo Cadarso define el conflicto como un “proceso de interacción contenciosa entre actores sociales que comparten orientaciones cognitivas, movilizados con diversos grados de organización y que actúan colectivamente de acuerdo con expectativas de mejora, de defensa de la situación preexistente o proponiendo un proyecto social”. (Cadarso, 2001:12).

Con base en la definición hecha por Cadarso en el siguiente cuadro se describen cada uno de los elementos que componen el conflicto:

Cuadro 1
Elementos que intervienen en el conflicto

Concepto	Características
Proceso	Los conflictos se inscriben en una sucesión lógico-causal. Las movilizaciones son acciones que visibilizan o expresan el conflicto, pero no son el conflicto en sí, por sí mismas.
Interacción contenciosa	Es una lucha abierta entre grupo sociales opuestos.
Actores sociales	Son “grupos asociativos o comunitarios, con autoridades públicas usualmente presentes, bien como víctimas de la acción colectiva, bien como responsables, cuando menos del orden público” (Cadarsó, 2001:13)
Movilización	Son las acciones que los actores en conflicto realizan con un nivel de compromiso y organización , es decir sus acciones tienen un objetivo.
Orientación cognitiva	Significa que los actores comparten ideas en común ante el conflicto y se da una cierta identidad colectiva.
Organización	Se refiere al nivel de institucionalización de los actores o grupos que negocian la movilización. Pueden ser partidos políticos, sindicatos, grupos de presión etc. Se refiere al funcionamiento organizativo interno.
Objetivos del movimiento	Estos pueden representar una dimensión táctica o procesos sociales más amplios como son los objetivos revolucionarios, reformistas y conservadores.

Fuente: elaboración propia con base en Cadarsó, 2001: 12-14.

Podemos concluir que el conflicto es una constante social, es producto de la dinámica social, por tanto es inherente a las relaciones humanas.

1.1.2. Tipología del conflicto

De conformidad con lo que establece Lorenzo Cadarsó, existen cuando menos, ocho criterios distintos, para categorizar los conflictos sociales, tal y como se presenta en el siguiente cuadro:

Cuadro 2
Tipología del conflicto

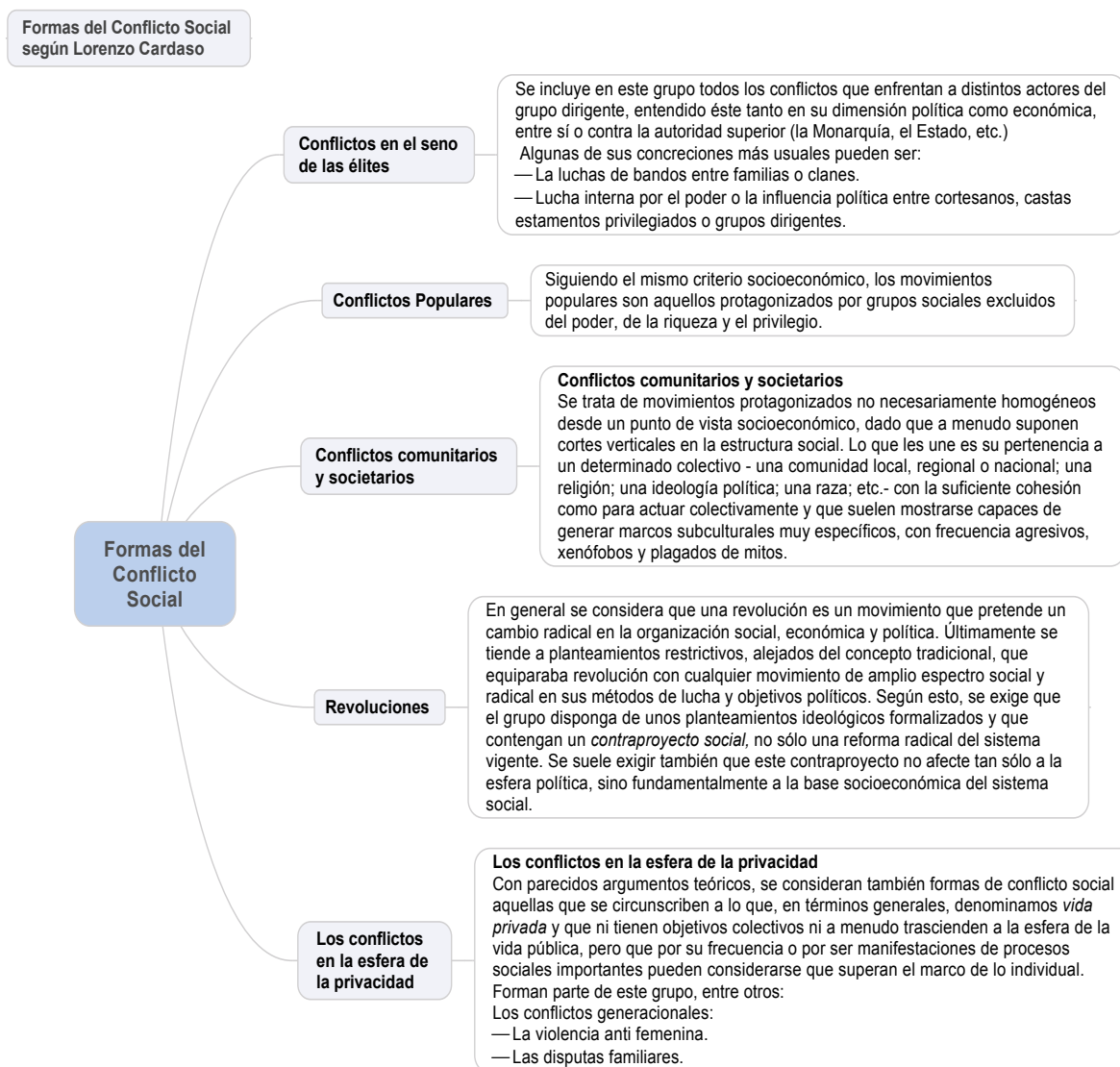


Fuente: elaboración propia con base en Cadarso, 2001:12.

Cardaso presenta diversas formas de conflicto social: conflictos en el seno de las élites, conflictos populares, conflictos comunitarios y societarios, revoluciones, y conflictos en la esfera de la privacidad (Cadarso, 2001:53-58).

En el siguiente cuadro se presentan diversas formas de conflicto social:

Cuadro 3
Formas del Conflicto Social según Lorenzo Cardaso



Fuente: Elaboración propia con base en (Cardaso, 2001:12).

1.1.3. Manifestación del conflicto

De acuerdo a Martínez de Murguía (1999), las formas en las que pueden manifestarse los conflictos dependen por entero del carácter de la interacción social que les dio lugar y de la **percepción** que sobre sí y sobre los demás tienen los individuos del conjunto social.

En todo conflicto existe un orden, definido por las estrategias de las partes, su posición relativa, la valoración social de los objetos en disputa y los procedimientos para seguirla.

Martínez de Murguía destaca la importancia de la percepción del conflicto, señalando que las personas o grupos que participan en un conflicto no están exentos de una subjetividad determinada por el entorno y el contexto de cada individuo en sociedad, por lo cual dos personas pueden percibir un conflicto de manera diferente (Martínez, 1999).

Por lo tanto, en todo conflicto existe una dimensión subjetiva determinada por la percepción que las partes tienen del mismo, que influye de manera decisiva en su dinámica y en su posible solución.

En consecuencia, el análisis del conflicto requiere no sólo entender el asunto que lo origina, sino también profundizar en la relación entre las partes y el significado que para cada una tiene la disputa.

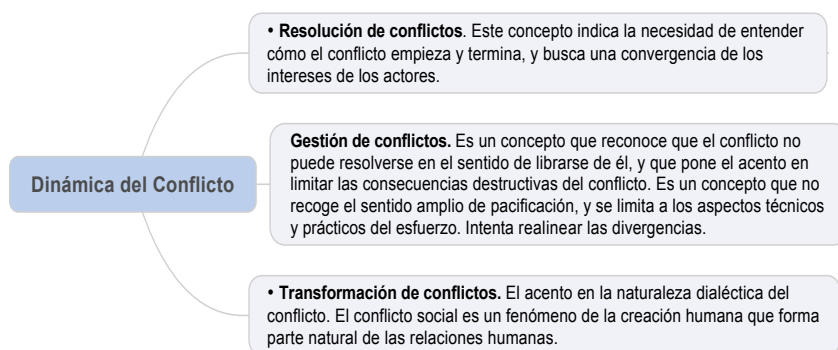
De igual manera, se plantea que: “el conflicto es una manifestación del orden en el que se produce, de lo cual se derivan dos consecuencias principales: que el orden incluye formas de conflicto, y que el conflicto es una forma ordenada que sigue pautas”. (Martínez, 1999: 22-23).

Los conflictos regulan el orden, y éste a su vez permite que la regulación de ellos creen orden. “El orden en toda sociedad no es otra cosa sino un arreglo normalizado del conflicto.” (Martínez, 1999: 23). Es decir, el orden define qué es objeto de discusión –o de competencia o confrontación– qué instrumentos son válidos para decidir, y qué límites tiene el enfrentamiento, ya sea una huelga, un divorcio, hasta una competencia electoral, una querrela agraria, todo sucede dentro del orden.

Por otra parte, Vincenç Fisas plantea que los conflictos tienen una naturaleza dinámica, adquieren diferente personalidad a medida que avanzan los años, de igual

manera quienes los analizan también evolucionan. El resultado de todo ello es un proceso, no una ruptura, que puede resumirse en tres conceptos que definen esta evolución: resolución, gestión y transformación (Fisas, 2005), tal y como se describe en el siguiente esquema:

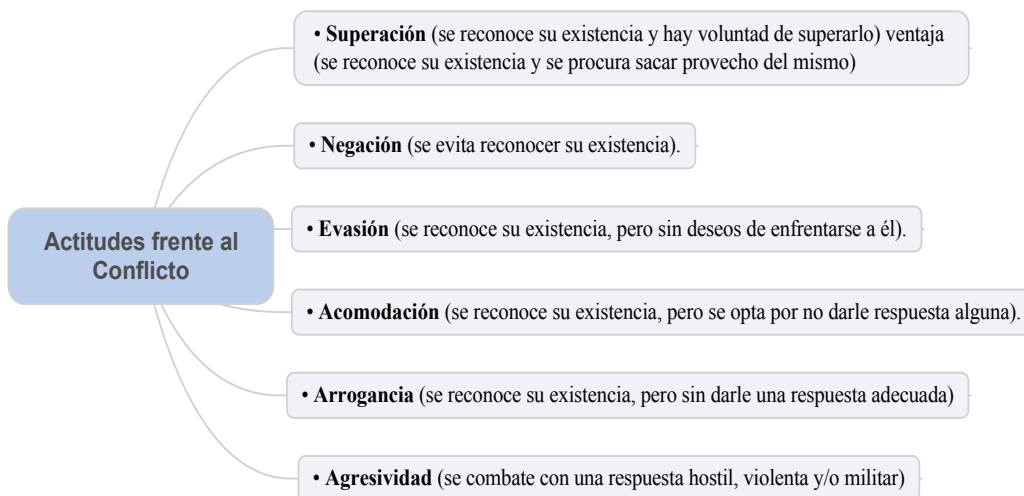
Cuadro 4
Dinámica del Conflicto



Fuente: Elaboración propia con base en (Fisas, 2005).

Frente al conflicto, hay una multiplicidad de posibilidades de reacción, tanto a nivel individual como colectivo, dándose las siguientes actitudes, según se acepte, evite o niegue. (Fisas, 2005).

Cuadro 5
Actitudes frente al conflicto



Fuente: Elaboración propia con base en (Fisas, 2005).

Fisas (2005) considera que “La elección de una u otra modalidad al inicio del conflicto y los cambios de posición o actitud posterior, determinará el proceso del conflicto y sus posibilidades de gestión o transformación.”

Por otra parte, el conflicto en el ámbito de la política “se distingue por sus diferentes necesidades y por los antagonismos que genera. El hecho de que las formas de gobierno y las instituciones políticas no sean dictadas por una tradición inmutable sino que, por el contrario, se encuentran abiertas al cambio hace que el conflicto represente un componente de la vida asociada”. (Cisneros, 2000: 82).

Una vez expuestos los fundamentos teóricos sobre el conflicto, podemos identificar que el primer elemento de conflictividad observable, una vez que el presidente Enrique Peña Nieto ganó la elección del 2012, fue enfrentar un contexto de gobierno dividido, por lo cual se buscó por el Equipo de Transición (Luis Videgaray y Miguel Ángel Osorio Chong), estrategias para lograr un acuerdo político nacional que permitiera el apoyo de los partidos de oposición.

Se entiende por “gobierno dividido” aquel que, enmarcado en un régimen de división de poderes, el partido que llevó al presidente a ocupar la titularidad del Poder Ejecutivo no cuenta con el control mayoritario del Congreso. (Lujambio, 1996).

Diego Solís Delgadillo (2014) observa que los gobiernos divididos o gobiernos sin mayoría, traen consigo efectos negativos sobre la conducción de la política, en concreto generan problemas entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo que dificultan la capacidad de los gobiernos en turno para llevar a cabo su agenda, provocando problemas de gobernabilidad. Lo anterior, en virtud de que el Poder Legislativo se ha fortalecido, pero al no existir corresponsabilidad gubernamental de los partidos de oposición, éstos no cuenta con incentivos para cooperar con el Poder Ejecutivo.

Desde esta perspectiva puede observarse que el **conflicto** latente entre los poderes, es la parálisis legislativa y la confrontación entre el Ejecutivo y Legislativo.

En el siguiente apartado se aborda la negociación como alternativa al conflicto, se explora cómo se lleva a cabo la negociación desde diversos enfoques, poniendo énfasis en los enfoques tradicional y el moderno o integrativo.

1.2. La negociación como alternativa al conflicto

Derivado de las guerras, la violencia, el genocidio y la destrucción masiva que se presentaron en el siglo XX, se gestó la necesidad de estudiar el conflicto, sus causas, sus consecuencias y cómo evitarlo. El arbitraje, la negociación, la conciliación, y la mediación, han tenido diferentes aplicaciones, sobre todo en el ámbito del Derecho.

La negociación para la solución de conflictos “es siempre un **proceso de interacción y comunicación** entre personas, que defienden unos intereses determinados que se perciben como incompatibles” (Fisas, 2005).

A su vez, y de igual forma, Francisco Diez entiende la negociación como “un proceso de comunicación entre personas que tienen que tomar una decisión respecto a un tema o cuestión que los involucra” (Diez, 2002:193).

Negociar, entonces, permite emplear un conjunto de técnicas que parten del sentido común y del desarrollo de habilidades para que los actores puedan expresar sus intereses y preocupaciones.

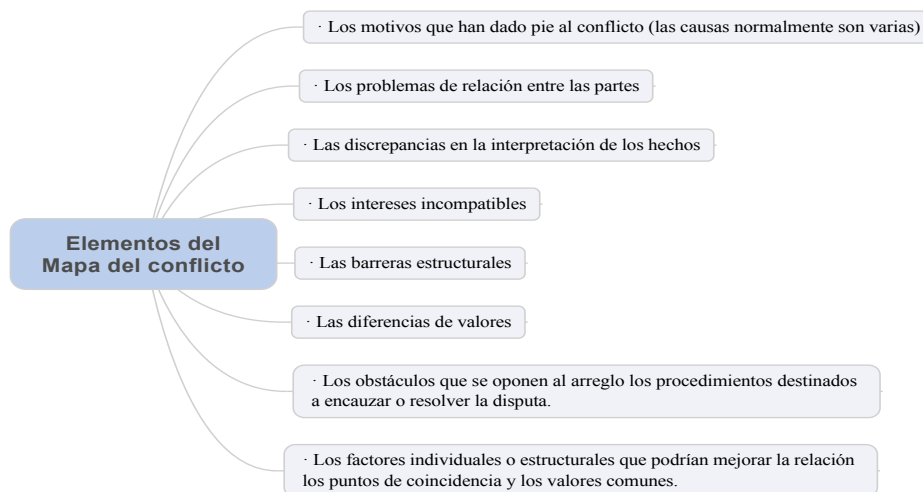
Para Vincenc Fisas en un proceso de negociación se siguen una serie de etapas en las que han de considerarse los siguientes elementos generales. (Fisas, 2005):

1. *La formación y el contexto del conflicto*: la resolución de un conflicto supone siempre conocer las causas que lo han originado, detectar sus raíces y consensuar las medidas que permitan corregir su dinámica y sus consecuencias.
2. *El nivel de compromiso*: la negociación, además de ser un proceso voluntario, ha de ser un proceso esperanzador. Si las partes acuden a negociar es, en última instancia, porque saben que no hacerlo sería peor y no se permiten ya continuar como están.

3. *El análisis de las incompatibilidades:* los actores de una negociación suelen tener intereses u objetivos diferentes, contrapuestos, incompatibles o excluyentes. La negociación no es un proceso que permita suprimir esas diferencias, en muchas ocasiones imposible, sino en reducirlas al máximo buscando también el máximo de compatibilidades, ya sea dando visibilidad a aspectos no considerados o cambiando posiciones y actitudes a lo largo del proceso que permitan diluir diferencias.
4. *La conducta de los actores:* la estructura de las actitudes es por tanto fundamental, ya que da cuenta de las actividades recíprocas de quienes negocian y de su forma de relacionarse.
5. *Las vías de salida:* deben visualizarse, de antemano o en el proceso de negociación, las posibles salidas o alternativas de una solución. Para ello, es preciso mover el sistema entero de actores, salidas y acciones, alejándolo del enfoque de la incompatibilidad, trascendiéndolo y llevándolo hacia un enfoque basado en la compatibilidad, poniendo de relieve los intereses comunes de los actores en conflicto.

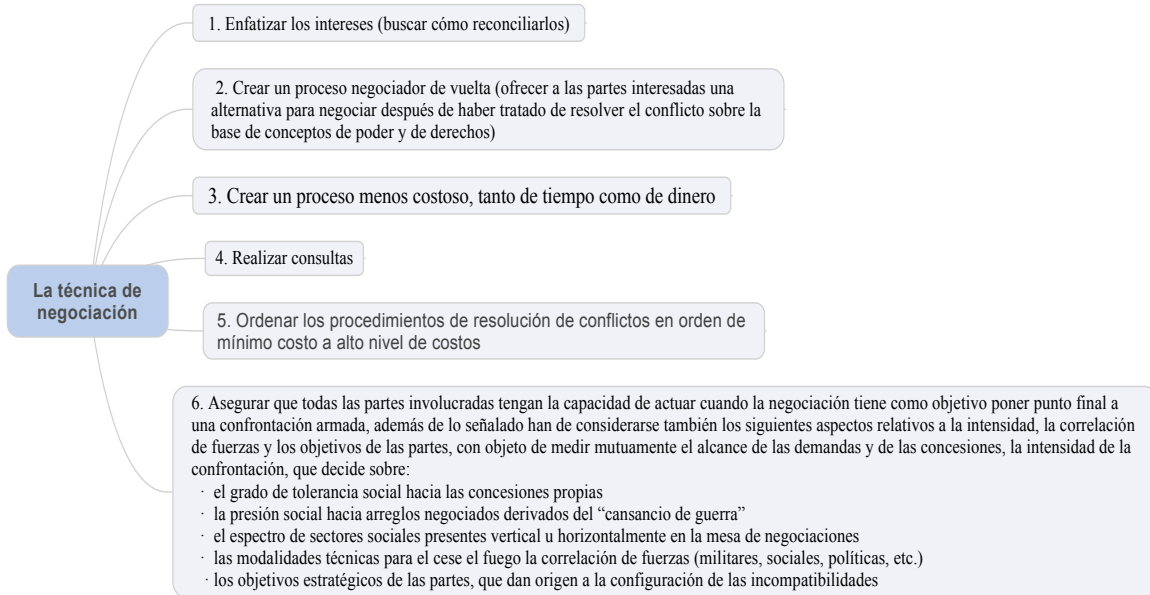
La negociación, de acuerdo con lo expuesto por Fisas es un proceso que permite acercar a las partes para lograr llegar a un acuerdo, utilizando la comunicación como elemento primordial. En virtud de ello, se necesita tener un mapa de las vías conceptuales o “mapa del conflicto” y aplicar una técnica o método estructurado de la negociación, como se presenta en los siguientes cuadros.

Cuadro 6
Elementos del mapa del conflicto



Fuente: Elaboración propia con base en (Fisas, 2005).

Cuadro 7 Técnica de negociación en la resolución de conflictos



Fuente: Elaboración propia con base en (Fisas, 2005)

1.2.1. Enfoques teóricos sobre la negociación

Los cinco enfoques centrales sobre la negociación: estructural, estratégico, conductual, procesal e integrativo son analizados por William Zartman (1978) citado en Tanya Alfredson y Azeta Cungu (2008). En el siguiente cuadro se describen las características de los cinco enfoques:

**Cuadro 8
Principales enfoques teóricos sobre la negociación**

Enfoque	Características
Estructural	<p>Los analistas que adoptan un enfoque estructural para el estudio de las negociaciones tiende a: definir las negociaciones como escenarios de conflicto entre oponentes que tienen metas incompatibles. Y hacen hincapié en los <i>medios</i> que las partes traen a una negociación.</p> <p>Se concentra en la función de los medios (como el poder) en las negociaciones. En vista de esto, el poder relativo de cada parte afecta su capacidad para garantizar sus metas individuales a través de las negociaciones. Por ejemplo, a veces poder se define como la capacidad de ganar, o también puede definirse como la posesión de “fuerza” o “recursos. Los actores fuertes se imponen a los más débiles. Enfoque de ganar-perder.</p>
Enfoque estratégico	Se encuentra en la función de los fines (metas) para determinar los

	<p>resultados.</p> <p>Se considera a los negociadores como personas racionales que toman decisiones con alternativas conocidas, que hacen elecciones basadas en el cálculo de cuáles opciones potenciarán al máximo sus fines o “ganancias”, frecuentemente descriptos como “beneficios”.</p> <p>Los actores eligen de un “conjunto de elecciones” de acciones posibles a fin de intentar y lograr los resultados deseados. Cada actor tiene una “estructura de incentivos” única que comprende un conjunto de costos asociados con las distintas acciones, combinado con un conjunto de probabilidades que reflejan los medios de vida de las diferentes acciones que conducen a los resultados deseados.</p> <p>El enfoque estratégico es la base para teorías de la negociación, tales como la teoría del juego y la teoría del riesgo crítico. Es un enfoque de ganar-perder.</p>
<p>Enfoque conductual</p>	<p>Los enfoques conductuales hacen hincapié en la función que juegan las personalidades o características individuales de los negociadores para determinar el curso y el resultado de los acuerdos negociados.</p> <p>Las teorías conductuales pueden explicar las negociaciones como interacciones entre los “tipos” de personalidad que a menudo toman la forma de dicotomías, como los comerciantes y guerreros o los “duros” y los “blandos”. Es un enfoque de ganar-perder.</p> <p>Deriva de las tradiciones psicológicas y experimentales, pero también de tratados diplomáticos de siglos.</p> <p>Destaca las tendencias, emociones y habilidades humanas. Pueden hacer hincapié en la función que desempeñan las “artes” de la persuasión, las actitudes, la confianza, la percepción (o la percepción equivocada), la motivación individual y la personalidad en los resultados negociados.</p>
<p>Enfoque de intercambio de concesiones (procesal)</p>	<p>Entiende a la negociación como un proceso de instrucción en el que las partes reaccionan al comportamiento del otro con respecto a las concesiones. Se usan las ofertas para responder a la contraoferta anterior y para influir en la próxima; las ofertas mismas se convierten en un ejercicio de poder (Zartman, 1978). Las concesiones marcan etapas en las negociaciones. Las partes las utilizan para señalar sus propias intenciones y para alentar el movimiento en la posición del oponente.</p>
<p>Enfoque integrador, integrativo o moderno</p>	<p>Los enfoques integrador, integrativo o moderno encuadran a las negociaciones como interacciones con potencial para que todos ganen. Las teorías y las estrategias integradoras buscan formas de crear valor o de “aumentar el tamaño del pastel”. Es un enfoque de ganar-ganar.</p> <p>Las estrategias integradoras solicitan que los participantes trabajen conjuntamente para crear soluciones en las que todos ganen.</p> <p>Implican revelar <i>intereses</i>, generar <i>opciones</i> y buscar coincidencias entre las partes. Los negociadores pueden buscar formas de crear valor y desarrollar principios compartidos como base para la toma de decisiones acerca de la forma en que deben reclamarse los resultados (y quién los reclama).</p> <p>El enfoque integrador para la negociación tiene sus orígenes en las</p>

	<p>relaciones internacionales, la teoría política, la investigación en los conflictos laborales y la toma de decisiones sociales.</p> <p>Otros aportes notables para la escuela integradora incluyen las teorías de negociación en “fases” que ven a los períodos de transición dentro de las negociaciones como etapas en un proceso de toma de decisiones conjuntas.</p> <p>La negociación basada en principios es otro enfoque de la negociación en fases de la escuela integradora. En su libro <i>Getting to Yes: Negotiating Agreement Without Giving In</i>, Roger Fisher y William Ury presentaron los méritos de la resolución de problemas “en la que todos ganen” como un enfoque para las negociaciones (Fisher y Ury, 1981). Señalan que la negociación basada en principios va más allá de las elecciones estratégicas limitadas de la negociación distributiva. Definen a la negociación como un proceso de tres fases, cuya eficiencia depende de la manera en que los negociadores tratan los cuatro elementos esenciales: <i>intereses, personas, opciones y criterios</i>. En un trabajo posterior, estos cuatro pilares fueron reformulados en los "siete elementos" de la negociación, que comprenden <i>intereses, relaciones, opciones, legitimidad, alternativas, compromisos y comunicación</i> (Método Harvard de negociación).</p>
--	--

Fuente: Elaboración propia con base en Alfredson, Tanya y Cungu, Azeta (2008), “*Teoría y práctica de la negociación. Una visión de la literatura*”, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, FAO, en http://www.fao.org/docs/up/easypol/745/4-5_negotiation_background_paper_179es.pdf

En el siguiente cuadro se describen las características, los supuestos y limitaciones de los cinco enfoques, antes vistos, de la negociación:

Cuadro 9
Enfoques teóricos sobre la negociación:
características, supuestos y limitaciones

Enfoque	Características básicas	Supuestos	Limitaciones
Estructural	Centrado en los medios, las posiciones y el poder	Ganancia y pérdida	<ul style="list-style-type: none"> • Las posiciones trabadas pueden causar la pérdida de oportunidades para llegar a un acuerdo con beneficios mutuos. • Demasiado énfasis en el poder.
Estratégico	Centrado en los fines, la racionalidad, las posiciones	Ganancia y pérdida, existencia de soluciones óptimas y racionalidad de los jugadores	<ul style="list-style-type: none"> • Excluye el uso del poder, no existen diferencias entre los jugadores (aparte de las diferencias de la calidad de las opciones abiertas para cada uno)

Conductual (por ej., tratados diplomáticos, tipos de personalidades)	Centrado en los rasgos de la personalidad	Ganancia y pérdida, función de las percepciones y de las expectativas	<ul style="list-style-type: none"> • Énfasis en las posiciones
Intercambio de concesiones (Procesal)	Centrado en la conducta de hacer concesiones, posiciones	Ganancia y pérdida, movimientos como respuestas aprendidas (reactivas)	<ul style="list-style-type: none"> • Énfasis en las posiciones • Falta de predecibilidad
Integrador (por ej. teorías en fases, modelos de procesos, negociaciones basadas en principios)	Centrado en la resolución de problemas, la creación de valor, la comunicación, las soluciones en las que todos ganen.	Potencial para que todos ganen Ganar-ganar	<ul style="list-style-type: none"> • Las partes aún deben reconocer la existencia de encuentros con negociadores no integradores y estar preparadas para ello. • Lleva mucho tiempo

Fuente: Alfredson & Cungu, 2008: 20.

Los cinco enfoques teóricos descritos anteriormente, han dado lugar a dos perspectivas desde las cuales se pueden abordar los conflictos. Se trata de los modelos o enfoques de la negociación: tradicional y moderno. A continuación se presentan las características generales de cada uno.

1.2.2. El enfoque tradicional de la negociación

En el enfoque tradicional también conocido como “modelo de regateo”, cada una de las partes busca obtener el máximo de ganancias a costa de la otra parte (juego de suma cero). Este modelo fue dominante en el campo de la teoría de la negociación desde la década de los 60 hasta finales de los años 80s aproximadamente (Hopmann, 1990).

En una negociación tradicional se mantiene una posición y se lucha por vencer al “enemigo” a través de amenazas veladas o abiertas, intimidación, persuasión o convencimiento. El enfoque presenta una visión estática y determinista del poder, que impide un análisis dinámico del proceso. Un texto clásico que sigue este tipo de enfoque fue el de Thomas Schelling (1960).

Así entonteces, la negociación tradicional (distributiva, competitiva o por posiciones) al sustentarse en un nivel de aspiraciones o posiciones, en lugar de la mejor alternativa al acuerdo negociado (MAPAN o MAAN), no actúa racionalmente y no cierra muchos pactos que serían sensatos. El proceso de buscar el límite lleva a incrementos de agresión y conflictos innecesarios que perjudican la relación a largo plazo. Finalmente, dado que este enfoque se basa en el poder o capacidad de intimidación, no ofrece guías para ese buen porcentaje de negociaciones en el que se cuenta con menos poder real que la contraparte. (ITESM, 2012: 10-11).

Las aportaciones hechas desde el modelo tradicional de negociación, no resulta ser el más adecuado para el análisis de nuestro estudio sobre las negociaciones en el Pacto por México. Lo anterior, en virtud de que éste enfoque no resulta apropiado para analizar las negociaciones en un gobierno dividido, ya que en un contexto de pluralidad democrática, se debe partir del reconocimiento de la oposición, de sus intereses, bajo la premisa de ganar-ganar, lo cual no es contemplado por el enfoque tradicional, ya que desde esta perspectiva, bastaría estudiar el cúmulo de recursos de poder que cada partido político tiene para poder prever los resultados de la negociación. El poderoso siempre ganaría, al imponer su voluntad sobre el más débil.

Además, los conflictos políticos derivados de un gobierno dividido, como la parálisis legislativa o falta de acuerdos al interior del Congreso, y entre el Congreso y el Poder Ejecutivo, deben solucionarse siempre desde una perspectiva del interés democrático. Isidro H. Cisneros, argumenta que “la política del futuro no está en la elección de una de las dos vías, sino en una mediación, que de ninguna manera elimina el conflicto sino que lo hace dar un paso adelante”. (Cisneros, 2000: 85).

En virtud de lo anterior, se considera que el enfoque integrador o moderno es el más apropiado para llevar a cabo el análisis de las negociaciones realizadas en el Pacto por México y en la Reforma Político-Electoral.

1.2.3 Estrategia y táctica de la negociación distributiva

Las estrategias y tácticas que se utilizan en enfoques de negociación estructural, estratégico y procesal comparten una interpretación *distributiva* de las negociaciones.

Así entonces, “las *estrategias distributivas*, también conocidas como estrategias “de suma cero”, competitivas o “de ganancia y pérdida” se basan en una visión competitiva de la negociación” (Alfredson & Cungu, 2008:7). En otras palabras, los negociadores ven las negociaciones como competencias por una cantidad limitada o fija de algún beneficio que desean mutuamente en las que la ganancia de una persona constituye la pérdida de la otra persona.

Consecuentemente, “las tácticas utilizadas en la negociación distributiva tienen el objeto de ayudar a aquellos que las utilizan para reclamar valor para ellos mismos, al tiempo que se defienden de los esfuerzos de un oponente por hacer lo mismo” (Alfredson & Cungu, 2008:8). A continuación, se ofrecen ejemplos de las tácticas utilizadas en la negociación distributiva.

Cuadro 10

Tácticas utilizadas en la negociación distributiva

Tácticas	Características
Coacción	Uso de la fuerza o amenaza de usar la fuerza para pelear por las concesiones de un oponente
Apertura fuerte	Comenzar con una posición que sea más alta de lo que usted calcula que puede lograr en términos realistas.
Tácticas del Salami	Consiste en prolongar una negociación a un ritmo muy lento, sólo dando una pequeña concesión a la otra parte cuando ya no puede evitarse, a fin de aplacar a la otra parte un tiempo más. Se llama salami, porque el negociador, en lugar de presentar de una vez todo lo que piensa demandar, pide primero una pequeña porción, y cuando la ha conseguido, pide otra más.

Fuente: Sanner 2000, citado en Alfredson & Cungu, 2008:8

1.2.4. El enfoque moderno de negociación

Desde el final de la década de los 80 hasta los años 90, se fue creando un enfoque moderno de negociación, basado en la percepción de que la negociación como actividad era de naturaleza compleja, de modo que era preciso crear nuevos conceptos. Diversos autores destacaron la necesidad de desarrollar categorías de análisis, métodos y conceptos capaces de desarrollar una nueva teoría de la negociación (Fisher y Ury, 1981).

El enfoque moderno de la negociación se considera **integrativo**, porque predomina la creación de valor, el objetivo de las partes es cooperar y obtener ganancias mutuas. A esta dinámica se le puede conocer como juego de suma variable, dado que puede haber aumento de ganancias de ambas partes, y no de una a expensas de la otra, como en las situaciones distributivas de valor. (Rótulo, 2006:19).

Por tanto, la negociación integrativa, negociación cooperativa o negociación ganar-ganar, es un tipo o enfoque de negociación en donde las partes cooperan para lograr un resultado satisfactorio para ambas; permite integrar las necesidades e intereses de todas las partes involucradas a través de la resolución de problemas en forma creativa y colaborativa.

De acuerdo con Fisher y Ury (1999:13) "...en contraste con la negociación desde posiciones, el método de negociación de principios que se concreta en enfocar los intereses básicos, opciones satisfactorias para ambas partes y normas justas, resulta por lo común en un acuerdo sensato. El método permite llegar gradualmente a un consenso sobre una decisión conjunta eficiente. Sin todos los costos transaccionales de profundizar en posiciones, para después salir de ellas. El separar a las personas del problema le permite tratar en forma directa y enfática con el otro negociador como un ser humano, lo que hace posible un acuerdo amigable."

En la negociación integrativa las partes adoptan una actitud orientada a resolver el problema y a buscar un resultado favorable para ambas, por ello la meta

de la negociación integrativa es la de crear tanto valor como sea posible para las partes que participan en la negociación.

En los siguientes cuadros, se enuncian las características principales de la negociación distributiva e integrativa.



Fuente: Elaboración propia con base en Alfredson & Cungu, 2008.

Cuadro 12
Principales características de los modelos de negociación distributiva e integrativa

Negociación Distributiva	Negociación Integrativa
<p>Es aquella en la cual los negociadores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Demuestran una débil cooperación. • Se da importancia, a la ganancia personal, incluso en detrimento de los objetivos contrarios comunes. • Es precisamente en este tipo de negociación en que los poderes de que gozan las partes entran en juego a fin de desempatar la posición de los negociadores. • Los juegos “a suma cero” han sido llamados frecuentemente distributivos, porque la solución consiste en el reparto a suma cero de los recursos puestos en juego. Lo que una de las partes gana, la otra lo pierde. 	<p>En esta orientación integrativa, los negociadores manifiestan deseos de grandes ganancias mutuas y una alta cooperación.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Está orientada hacia el respeto de las aspiraciones del negociador, con el objeto de que la parte contraria considere el resultado igualmente satisfactorio. • Cuidar la relación entre las partes es muy importante. • Se apoya y tiende a desarrollar un clima de confianza, reciprocidad y credibilidad mutua. • Valoriza la creatividad, la búsqueda de opciones constructivas y dinámicas, la movilización de ideas y de acciones nuevas, puesto que se trata de persuadir a la otra parte a trabajar juntos.

Fuente: Elaboración propia con base en Alfredson & Cungu, 2008

1.2.5. Pasos de la negociación integrativa: los siete elementos del Método Harvard

El método de negociación basado en principios, desarrollado en la Universidad de Harvard,¹ consiste en resolver los problemas de acuerdo a su valor, en lugar de decidirlos mediante un proceso de discusión centrada en las posiciones de cada una de las partes.

Este modelo resalta la importancia de lograr un acuerdo satisfactorio para ambas partes; es decir, un acuerdo tendrá valor en la medida en que entre las partes se desarrolle una relación cooperativa, la cual garantice el interés de cada una de ellas de llevar a la práctica lo logrado.

Este método fue diseñado para producir resultados prudentes en forma eficiente y amistosa; es duro con los argumentos y suave con las personas. De acuerdo con la obra *Obtenga el Sí* de Fisher y Ury², el método se resume en cuatro principios básicos (Fisher & Ury, 1999:10):

1. Separar a las personas del problema;
2. Concentrarse en los intereses, no en las posiciones;
3. Inventar opciones de mutuo beneficio
4. Insistir en que los criterios sean objetivos, estos definen una técnica de negociación, la cual puede usarse de manera natural.

El método Harvard comprende “siete elementos” de la negociación basada en principios: intereses, personas, alternativas, opciones, criterios/legitimidad, compromisos y comunicación.

Los siete elementos como se le conoce en la jerga “harvardiana”- tiene tres

¹ El Proyecto de Negociación Harvard es un proyecto de la Universidad de Harvard que investiga los problemas de negociación, desarrolla y difunde métodos mejorados de negociación y mediación. Las actividades del proyecto incluyen: desarrollos teóricos; educación y entrenamiento; publicaciones, como *International Mediation: a Working Guide*; y clínicas de conflictos. (Fisher & Ury, 1999:183).

² La obra *Obtenga el Sí* de Roger Fisher y William Ury, se publicó en el año de 1981. Para efectos de la presente investigación se consultó la 2ª edición, publicada en México en 1999, por la Compañía Editorial Continental.

elementos que tienen que ver con las personas, que son: la comunicación, la relación, y el compromiso entre las personas que negocian, para sacar adelante un acuerdo. Y el campo del problema, incorpora los siguientes conceptos: intereses, opciones, criterios objetivos o estándares y alternativas. En el lenguaje de Harvard las opciones son posibilidades dentro del acuerdo y las alternativas son posibilidades de satisfacer mis intereses afuera del acuerdo (Francisco Diez, 2002:205).

En los siguientes cuadros se analizan los pasos prácticos que comprende el enfoque integrador del método Harvard de negociación.

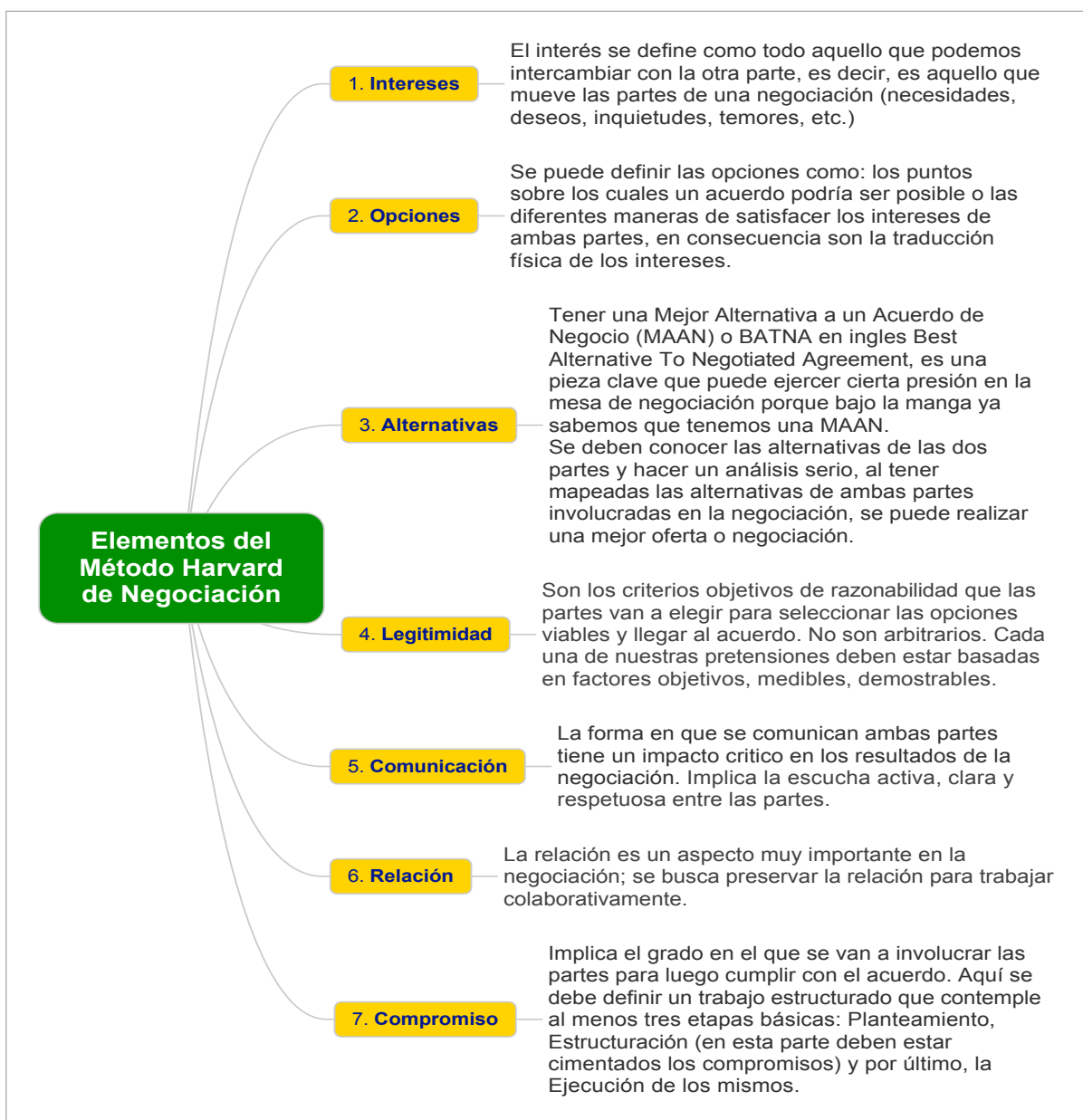
Cuadro 13
Elementos y características del método Harvard de Negociación

Elementos	Características
Intereses	<p>Los intereses son las razones profundas que explican las posiciones de las personas. Son más difíciles de identificar ya que, puede ser que no se digan o que estén ocultos detrás de las exigencias o las posiciones de una de las partes. Por ello, es importante averiguar en el cierre de la negociación cuáles son los intereses que los demás se han planteado, los más poderosos corresponden a las necesidades humanas básicas (seguridad, bienestar económico, reconocimiento, control, etc.)</p> <p>A diferencia de los intereses, las posiciones representan las posturas y los objetivos establecidos de las partes de la negociación y son el centro de la negociación distributiva. Los enfoques integradores sostienen que para negociar eficazmente, los negociadores deben ir más allá de las posiciones y deben intentar satisfacer los verdaderos intereses subyacentes. Al hacer esto, los negociadores pueden abordar las cuestiones de preocupación mutua con mayor creatividad, comprensión y flexibilidad.</p>
Relación	<p>En la obra <i>Obtenga el Sí</i> de Fisher y Ury, se plantea que en una negociación es básico separar la relación del problema, puesto que las partes involucradas en conflicto a menudo se olvidan de que el otro lado está compuesto por personas que, al igual que ellos, están sujetas a las debilidades humanas como las emociones, que son el potencial para que se produzcan malos entendidos y supuestos erróneos.</p>
Alternativas	<p>Las alternativas son lo que tiene seguro cada parte si se rompiera la negociación. Preguntas como ¿Qué soluciones alternativas se encuentran disponibles para alcanzar las metas si no puede contar con la cooperación de la otra parte?</p> <p>Fisher y Ury argumentan que es crucial para ambas partes conocer la Mejor</p>

	<p>Alternativa a un Acuerdo Negociado (MAPAN, MAAN o BATNA en inglés) antes y durante todas las etapas de una negociación. Señalan que, tener un punto mínimo aceptable resuelto puede tener un gran costo. Por su naturaleza, un punto mínimo aceptable puede ser inflexible y costoso. Un BATNA ofrece a los negociadores una medida de flexibilidad que no está presente en un punto mínimo aceptable.</p>
Opciones	<p>En las negociaciones, las opciones son soluciones posibles para un problema compartido por dos o más partes. Representan todas las posibilidades de acuerdo. Una buena decisión es elegir la opción que maximice los beneficios y minimice los costos o consecuencias considerando: tiempo, espacio y persona.</p> <p>Es recomendable buscar la mayor cantidad de posibles acuerdos e imaginarse posibles escenarios, en ejercicio de maximizar valor y ser creativo.</p>
Criterios/ Legitimidad	<p>La legitimidad en una negociación consiste en tener razones basadas en criterios objetivos ajenas a la voluntad de las partes. Permite a las partes una mayor posibilidad de influir en las negociaciones de manera favorable y aumentarán la posibilidad de que la negociación tenga como resultado una solución racional, que agregue valor, cuando se formen en torno a principios aceptados mutuamente.</p> <p>Asimismo, es más probable que los acuerdos negociados sean duraderos y aceptables para los grupos interesados de ambos lados cuando ofrecen soluciones que se consideran legítimas.</p>
Compromisos	<p>Los compromisos son acuerdos, declaraciones sobre lo que harán las partes. Estos deben ser realistas, suficientes con los intereses de cada parte y bien definidos. Los compromisos son planteamientos verbales o escritos que especifican lo que una parte hará o no hará.</p>
Comunicación	<p>Fisher y Ury sostienen que “la negociación es un proceso de comunicación bilateral con el propósito de llegar a una decisión conjunta” (Fisher y Ury, 1999:31). Así mismo, dichos autores, plantean que la buena comunicación puede modificar actitudes, evitar o solucionar trabas y malos entendidos y ayudar a mejorar las relaciones. Para obtener mejores resultados es necesario una buena comprensión y una escucha activa esto último permite comprender las percepciones de los demás; hacer preguntas, reformular sin estar necesariamente de acuerdo y reconocer constantemente lo que se dijo o no se dijo son buenas formas de demostrar que se está escuchando en forma activa.</p>

Fuentes: Elaboración propia con base en (Fisher y Ury, 1999) y (Fisher y Ury, 1981), citado por Alfredson & Azeta 2008.

Cuadro 14
Los siete elementos del método Harvard de Negociación



Fuente: Elaboración propia con base en Fisher y Ury, 1981, citado por Alfredson & Azeta 2008: 21-27.

Una vez expuesto lo anterior, sostenemos que la pluralidad en el Congreso de la Unión, y la necesidad de negociar con diversos actores para construir una mayoría aprobatoria a nivel legal y constitucional, requieren un método de negociación integrativa, basada en el reconocimiento de la oposición y en su legitimidad, bajo la premisa de ganar-ganar.

CAPÍTULO II

EI CONFLICTO Y LA NEGOCIACIÓN EN UN ESCENARIO DE GOBIERNO DIVIDIDO

Como ya se había descrito en el capítulo anterior, la negociación para la solución de conflictos es siempre un proceso de interacción y comunicación entre actores, que defienden intereses determinados que se perciben como incompatibles (Fisas, 2005). Permite emplear una serie de técnicas que parten del sentido común y del desarrollo de habilidades para que las partes puedan reflejar sus intereses y preocupaciones para llegar acuerdos o consensos. Negociar, por tanto, “es un proceso de comunicación bilateral con el propósito de llegar a una decisión conjunta” (Fisher y Ury, 1999:31). En consecuencia, en el presente capítulo se analiza el conflicto que implica un gobierno dividido y las negociaciones y prácticas que se necesitan para construir acuerdos, como resultado de la pluralidad política y el avance democrático en nuestro país.

2.1. Democracia y pluralidad política

La democracia involucra como requisito necesario tener elecciones periódicas, libres y auténticas, en un contexto de imparcialidad, con reglas e instituciones neutrales que garanticen condiciones de equidad. Implica, además, la existencia de condiciones de pluralidad y competencia, y garantizar que la ciudadanía tenga la posibilidad y libertad de elegir entre distintas opciones políticas.

Si bien la dimensión electoral o procedimental es un componente básico de la democracia, la concepción actual no puede constreñirse sólo a un conjunto de procedimientos electorales; por lo que aunado a una concepción puramente electoral o procedimental, la democracia comprende una serie de valores y requisitos: limitación del poder, división de poderes, un auténtico Estado de derecho, respeto a

las libertades y derechos fundamentales, libertad, igualdad, participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas.

Para Leonardo Morlino una buena democracia tiene al menos ocho dimensiones que incluyen significaciones procedimentales, de resultados y sustantivas:

...una buena democracia tiene, al menos, ocho dimensiones de variación que deben ser colocadas en el centro del análisis empírico. Las primeras cinco son procedimentales, en cuanto se refieren, principalmente, a las reglas y sólo de manera indirecta a los contenidos, a pesar de que éstos son muy relevantes. Estas son: 1. Estado de derecho (*rule of law*) o respeto a la ley; 2. Rendición de cuentas (*accountability*) electoral o bien responsabilidad electoral; 3. Rendición de cuentas interinstitucional; 4. participación; 5. competencia (*partidaria*). La sexta concierne al resultado y refiere a la reciprocidad (*responsiveness*), o sea la capacidad de respuesta del gobierno y que repercute en la satisfacción de los ciudadanos y de la sociedad civil en general. Las otras dos son sustantivas: 1. Respeto pleno de los derechos que pueden ser ampliados en la realización de las diversas libertades; y 2. progresiva realización de una mayor igualdad política, social y económica (Morlino, 2008:95).

Cuadro 15
Dimensiones de una democracia de calidad de acuerdo con
Leonardo Morlino

Dimensión Procedimental	
1. Estado de derecho (<i>rule of law</i>)	Imperio de la ley. Un efectivo Estado de derecho garantiza los valores liberales y democráticos.
2. Rendición de cuentas (<i>Accountability</i>) electoral	Responsabilidad electoral.
3. Rendición de cuentas interinstitucional	Es la obligación de los gobernantes de responder por sus actos a las instituciones constitucionales y a los ciudadanos.
4. Participación	Una buena democracia es aquella donde sus ciudadanos ejercen sus derechos y a través de su participación influyen en el proceso de toma de decisiones.
5. Competencia (<i>partidaria</i>)	La competencia electoral está ligada con el acceso igualitario y equitativo a medios de comunicación a financiamiento y está íntimamente ligada con la responsabilidad horizontal ya que la institución que asegurara elecciones limpias y justas debe ser imparcial.

Dimensión de Resultados	
6. Reciprocidad (<i>responsiveness</i>)	La capacidad de respuesta del gobierno, que repercute en la satisfacción de los ciudadanos y de la sociedad civil en general. Un gobierno democrático es recíproco cuando sus políticas responden a lo que los ciudadanos esperan.
Dimensión Sustantiva	
7. Respeto pleno de los derechos	Pueden ser ampliados en la realización de las diversas libertades.
8. Progresiva realización de una mayor igualdad política, social y económica	Dimensión sustantiva de la democracia derivada de la condición de igualdad.

Fuente: elaboración propia con base en Leonardo Morlino, (2008).

Leonardo Morlino sostiene que “una buena democracia, es aquella que garantiza el ejercicio de la libertad y la igualdad a sus ciudadanos y que se sustenta en un Estado de derecho; en el que los ciudadanos deben poder monitorear la eficacia de la aplicación de las leyes, de las decisiones tomadas por el gobierno, la responsabilidad política por las decisiones con relación a las demandas expresadas de la sociedad civil, y además pueden pedir cuentas a sus gobernantes y éstos a su vez, rendirles cuentas a ellos” (Morlino, 2008:8).

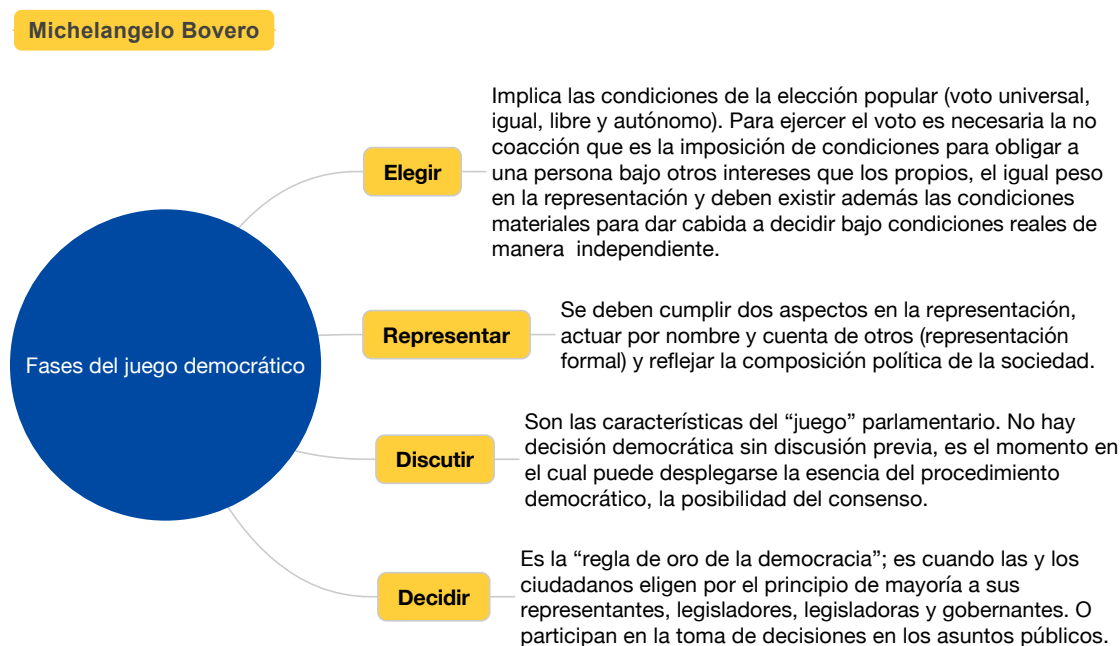
Ahora bien, una vez expuesto lo anterior, se considera que en un contexto democrático, la pluralidad política y la oposición son parte fundamental en la construcción de consensos, en la definición de la agenda pública, en la toma de decisiones, y en la reforma a la leyes y a la Constitución.

En este encuadre, de acuerdo con Michelangelo Bovero, existen cuatro fases del “juego” democrático: Elegir: implica las condiciones de la elección popular (voto universal, igual, libre y autónomo). Representar: se deben cumplir dos aspectos en la representación, actuar por nombre y cuenta de otros (representación formal) y reflejar la composición política de la sociedad. Discutir: son las características del “juego” parlamentario. No hay decisión democrática sin discusión previa, es el momento en el cual puede desplegarse la esencia del procedimiento democrático, la posibilidad del consenso. Decidir: es la “regla de oro de la democracia”; es cuando

las y los ciudadanos eligen por el principio de mayoría a sus representantes, legisladores, legisladoras y gobernantes (Bovero, M. 2002).

Cuadro 16

Fases del Juego Democrático según Michelangelo Bovero



Fuente: elaboración propia con base en Bovero, Michelangelo (2002).

De conformidad con lo expuesto, podemos derivar que en un régimen democrático la oposición debe ser incluida en los procesos de elección, en la representación, en la discusión y en la decisión.

En un régimen democrático la oposición es la forma institucionalizada del conflicto, y juega un papel relevante en los equilibrios del poder, en este tenor, Soledad Loaeza sostiene que:

La oposición es un componente básico del funcionamiento de las democracias pluralistas. En la mayoría de los casos su existencia representa la cristalización de la diversidad social y desemboca en regímenes bipartidistas o multipartidistas. La oposición también mantiene una relación directa con la democracia porque busca la solución del conflicto, no en la eliminación del adversario, sino mediante la identificación de intereses comunes, promueve la superioridad del diálogo sobre la confrontación, y sus funciones

van mucho más allá de la mera expresión de la protesta o el descontento, pues su continua participación en los órganos de representación popular le aseguran una influencia sostenida sobre el proceso de decisiones (Loaeza, 1996: 11).

Es así que, en los sistemas democráticos la oposición no se circunscribe a expresar la diferencia, sino que también tiene funciones de gobierno que cumplir.

Christian Uziel García Reyes analiza que nuestro país ha transitado de un régimen de partido hegemónico, que por su naturaleza autoritaria la oposición no contaba con garantías de equidad y posibilidades reales de competencia en el ámbito electoral, a un régimen con un alto nivel de competitividad electoral, y a un escenario de gobiernos divididos, en el que las diferentes expresiones políticas ejercen de manera efectiva el derecho de participar en la vida política institucional y forman parte de la representación nacional en el Congreso de la Unión y en congresos locales. (García, 2010).

José Fernández Santillán en la obra *Democracia como forma de Gobierno*, reflexiona sobre la democracia y negociación, considerando que:

En su funcionamiento, la democracia es flexible y adaptable por este mismo sentido de inclusión, pero es muy firme en la exigencia de que ninguna de las fuerzas participantes trate de imponer sus puntos de vista e intereses a todas las demás. Cada una debe entrar con la mentalidad de que, como en toda convivencia pacífica, se debe ceder en algo para recibir algo a cambio. La tolerancia es central en estas circunstancias. **En consecuencia, la decisión debe ser producto del acuerdo.**³ Un requisito para que la democracia funcione es que las partes acepten dirimir sus controversias por la vía del diálogo. Por esta razón ella no coincidiría totalmente con la voluntad de una de las partes (mayoría) ni se opondría a la de las otras (minorías). Gracias a la conjunción entre mayoría y minorías, la práctica política se puede acercar de mejor manera al ideal de la autodeterminación (Fernández, 1997:29).

En virtud de lo anterior, en un contexto democrático, y particularmente en un gobierno dividido, los partidos de oposición –incluyendo a los partidos minoritarios–, deben ser incluidos en los procesos decisorios.

³ Las negritas son propias.

2.2. El conflicto en los gobiernos divididos

El conflicto en el ámbito de la política “se distingue por sus diferentes necesidades y por los antagonismos que genera. El hecho de que las formas de gobierno y las instituciones políticas no sean dictadas por una tradición inmutable sino que, por el contrario, se encuentran abiertas al cambio hace que el conflicto represente un componente de la vida asociada” (Cisneros, 2000: 82).

El primer elemento de conflictividad observable, una vez que el presidente Enrique Peña Nieto ganó la elección de 2012, fue enfrentar un contexto de gobierno dividido, por lo cual se buscó por el Equipo de Transición encabezado por Luis Videgaray y Miguel Ángel Osorio Chong, estrategias para lograr un acuerdo político nacional que permitiera el apoyo de los partidos de oposición

Hasta 1997 el Partido Revolucionario Institucional contaba con mayoría calificada en la Cámara de Diputados y hasta 2000 en el Senado, por lo tanto, no tenía necesidad de negociar con los partidos de la oposición para aprobar las reformas constitucionales y para sacar adelante su programa de gobierno.

Sin embargo, en un escenario de gobierno dividido, el partido en el gobierno debe negociar y proporcionar incentivos a la oposición para llegar acuerdos.

Se entiende por “gobierno dividido” aquel que, enmarcado en un régimen de división de poderes, el partido que llevó al presidente a ocupar la titularidad del Poder Ejecutivo no cuenta con el control mayoritario del Congreso (Lujambio, 1996).

A su vez, Joseph Colomer define como “gobierno sin mayoría o gobierno dividido a aquel donde ningún partido tiene la mayoría en la asamblea, el partido del presidente no tiene la mayoría y el partido del gobierno central no controla la mayor parte de los gobiernos regionales o locales” (Colomer, 2001: 179).

Diego Solís Delgadillo (2014) observa que los gobiernos divididos o gobiernos sin mayoría, traen consigo efectos negativos sobre la conducción de la política, en concreto generan problemas entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo que

dificultan la capacidad de los gobiernos en turno para llevar a cabo su agenda, provocando problemas de gobernabilidad. Lo anterior, en virtud de que el Poder Legislativo se ha fortalecido, pero al no existir corresponsabilidad gubernamental de los partidos de oposición, éstos no cuenta con incentivos para cooperar con el Poder Ejecutivo.

Desde esta perspectiva puede observarse que el **conflicto** latente entre los poderes, potencialmente es una posible parálisis legislativa y la confrontación entre el Ejecutivo y Legislativo.

Una salida al gobierno dividido es la conformación de coaliciones entre el partido en el gobierno y los partidos de oposición, las cuales son coyunturales y de corto alcance, ya que los partidos de oposición al no formar parte del gobierno no pueden capitalizar electoralmente los posibles triunfos de política pública del gobierno en turno.

En otras palabras, los partidos de oposición no están dispuestos a permitir la aprobación de reformas por las que solamente se beneficiará electoralmente el partido en el poder; por el contrario, la estrategia de no cooperación y obstaculización de la acción gubernamental puede ser una estrategia más rentable para partidos que no comparten ni el éxito ni el fracaso del gobierno en turno.

Hasta antes de las elecciones de 1988 el PRI podía por sí mismo aprobar reformas legales y constitucionales en el Congreso de la Unión, en virtud de que en ambas cámaras tenía al menos 70 por ciento de los votos suficientes para aprobar reformas constitucionales (más de 66.79 de los votos) y reformas a la legislación secundaria (más de 50% de la votación), por lo que no necesitaba negociar o concertar con la oposición. (Casar & Marván, 2014).

Cuando pierde la mayoría calificada en la Cámara de Diputados, en las elecciones de 1988, el PRI empieza a negociar las reformas constitucionales con partidos de la oposición. En el gobierno de Salinas de Gortari, fueron recurrentes las “concertaciones” en las que el gobierno permitía el avance electoral del PAN a cambio de su apoyo en el Congreso.

Derivado de las elecciones de 1994 los partidos PAN y PRD han contado con los votos necesarios para vetar cualquier intento de reforma constitucional que promueva el PRI. En 1997 el PRI perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, necesaria para aprobación de leyes. A partir de 1997, ningún partido político ha contado con una mayoría para la aprobación de reformas legales y constitucionales por cuenta propia. (Casar & Marván, 2014: 57).

Como una consecuencia de la reforma electoral de 1996, a partir de las elecciones de 1997 ningún partido político ha alcanzado la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados -251 escaños- y desde el año 2000 ningún partido ha obtenido la mayoría absoluta del Senado -65 escaños-, lo cual generó nuevos equilibrios entre el Congreso y el Poder Ejecutivo, inaugurando con ello una nueva realidad política: los gobiernos divididos, que ha traído como resultado constantes conflictos y falta de acuerdos entre el Ejecutivo y el Legislativo. “De tal forma que la aprobación de reformas tanto ordinarias como constitucionales requieren de la conformación de coaliciones legislativas para ser aprobadas” (Casar & Marván, 2014: 57).

Desde 1997 el Congreso comenzó a funcionar como un poder autónomo e independiente, como un contrapeso real a las decisiones y actos del Poder Ejecutivo. Esta situación se ha mantenido y, en consecuencia, se ha ampliado y consolidado la autonomía e independencia del Congreso.

Los presidentes Ernesto Zedillo Ponce de León, Vicente Fox, Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto han enfrentado gobiernos divididos, que los llevó a realizar negociaciones con la oposición.

En el contexto del regreso del PRI a la Presidencia, éste necesitó del apoyo de al menos otro partido para aprobar reformas legales, y de dos partidos más para la aprobación de reformas constitucionales (PAN y PRD).

Durante los sexenios de la alternancia, el PAN nunca logró tener más del 36% de los votos en ambas cámaras y el PRI se convirtió en el jugador de veto más importante en el Congreso. Con excepción de la LIX Legislatura (2003-2006), el PRI siempre ha tenido la capacidad de vetar cualquier iniciativa de reforma constitucional. (Consultar los cuadros 17 y 18).

Cuadro 17
Composición de la Cámara de Diputados 1997-2015

<i>Partido</i>	<i>LVII</i> (1997-2000)	<i>LVIII</i> (2000-2003)	<i>LIX</i> (2003-2006)	<i>LX</i> (2006-2009)	<i>LXI</i> (2009-2012)	<i>LXII</i> (2012-2015)
PAN	122 (24%)	206 (14%)	152 (30%)	206 (41%)	143 (29%)	114 (23%)
PRI	239 (48%)	211 (42%)	224 (45%)	106 (21%)	237 (47%)	213 (43%)
PRD	125 (25%)	50 (10%)	96 (19%)	127 (25%)	71 (14%)	104 (21%)
PVEM	8 (2%)	17 (3%)	17 (3%)	17 (3%)	21 (4%)	28 (5%)
PT	6 (1%)	8 (2%)	6 (1%)	14 (2%)	13 (3%)	15 (3%)
PSN	-	3 (0.6%)	-	-	-	-
PAS	-	2 (0.4%)	-	-	-	-
CDPPN / MC	-	3 (0.6%)	5 (1%)	17 (3%)	6 (1%)	16 (3%)
PANAL	-	-	-	9 (2%)	9 (2%)	10 (2%)
PASDC	-	-	-	4 (1%)	-	-

Fuente: (Casar & Marván, 2014:57).

Cuadro 18
Composición de la Cámara de Senadores, 1997-2015

<i>Partido</i>	<i>LVII*</i> (1997-2000)	<i>LVIII y LIX</i> (2000-2006)	<i>LX y LXI</i> (2006-2012)	<i>LXII</i> (2012-2015)
PAN	33 (26%)	46 (36%)	52 (41%)	38 (30%)
PRI	77 (60%)	60 (47%)	33 (26%)	54 (42%)
PRD	16 (13%)	6 (13%)	29 (23%)	22 (17%)
PVEM	1 (0.8%)	5 (4%)	6 (5%)	7 (5%)
PT	1 (0.8%)	-	2 (1.5%)	5 (4%)
PSN	-	-	-	-
PAS	-	-	-	-
CDPPN / MC	-	1 (0.8%)	5 (4%)	1 (.8%)
PANAL	-	-	1 (0.7%)	1 (.8%)
PASDC	-	-	-	-

* En ese año, debido a cambios en la legislación se eligió un tercio del Senado.

Fuente: (Casar & Marván, 2014:57).

Los gobiernos divididos han modificado el papel de los distintos actores en el sistema político, han transformado la dinámica y funcionamiento del Congreso. El proceso de cambio político ha otorgado al Congreso mexicano una nueva dimensión política, al mismo tiempo que lo ha expuesto a nuevos y crecientes desafíos.

Luisa Béjar Algazi (2012), ha estudiado el funcionamiento del Congreso y ha podido observar que la lógica del proceso legislativo se ha modificado. El presidente ha dejado de ser el principal legislador, el Congreso recobró sus facultades y se convirtió en un órgano activo en la generación de iniciativas de ley por encima del presidente; asimismo, ahora los gobernadores ejercen una fuerte presión en la producción legislativa.

En los últimos años el Poder Legislativo ha recobrado independencia como resultado de la nueva pluralidad y producto del avance de la oposición. La pluralidad que mantiene la Cámara de Diputados, confirma la necesidad del diálogo y la negociación para alcanzar acuerdos.

De acuerdo con María Amparo Casar e Ignacio Marván, al comparar la productividad legislativa de los gobiernos unificados de la década de 1990 con los gobiernos divididos posteriores a 1997, se puede observar que el número de iniciativas aprobadas por la Cámara de Diputados, no solo no disminuyó sino que la productividad aumentó considerablemente en este periodo, como se observa en el siguiente cuadro.

Cuadro 19
Producción legislativa de la Cámara de Diputados
1991-2012

Legislatura	Producción Legislativa (Leyes aprobadas)
LV (1991-1993)	149
LVI (1994-1997)	108
LVII (1997-2000)	137
LVIII (2000-2003)	275
LIX (2003-2006)	485
LX (2006-2009)	546
LXI (2009-2012)	433

Fuente: Diego Solís Delgadillo (2014), *Poderes de Facto en el Proceso Legislativo: Apuntes Teóricos y Metodológicos*, El Colegio de San Luis, A.C.
http://clepso.flacso.edu.mx/sites/default/files/clepso.2014_eje3_solis.pdf

Es decir, el argumento de que los gobiernos divididos tienen un desempeño inferior a los gobiernos unificados en términos de capacidad de reforma es cuestionable en el caso mexicano. (Casar & Marván, 2014).

Los gobiernos divididos han generado problemas entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo que obstaculizan la capacidad del ejecutivo para llevar a cabo su programa de gobierno, provocando problemas de gobernabilidad.

Desde esta perspectiva, un argumento para explicar el conflicto entre los poderes se deriva del diseño institucional del sistema presidencial, ya que en la elección presidencial “el ganador gana todo y el perdedor pierde todo”, lo que dificulta la conformación de coaliciones y acuerdos entre el partido en el gobierno y los partidos de oposición, ya que no existen incentivos para la cooperación.

En consecuencia, podemos observar en el siguiente cuadro que el problema en el caso de México no ha sido la parálisis legislativa, sino la potencial **falta de acuerdos** entre los poderes Legislativo y Ejecutivo para sacar adelante una agenda de gobierno conjunta y un programa de reformas en un escenario de pluralidad política.

Cuadro 20
Iniciativas de ley aprobadas por el Congreso de la Unión
según origen 1988-2000

Origen de la iniciativa	LIV Legislatura 1988-1991		LV Legislatura 1991-1994		LVI Legislatura 1994-1997		LVII Legislatura 1997-2000	
	<i>Iniciadas</i>	<i>Aprobadas</i>	<i>Iniciadas</i>	<i>Aprobadas</i>	<i>Iniciadas</i>	<i>Aprobadas</i>	<i>Iniciadas</i>	<i>Aprobadas</i>
Ejecutivo	71	70	124	122	84	83	32	28
Diputados	244	38	117	26	165	24	549	108
Congresos locales*	0	0	2	1	2	1	25	1
Total	315	108	243	149	263	108	609	138

* Incluye a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal/Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Fuente: (Arellano, 2012:13)

Cuadro 21
Iniciativas de ley aprobadas por el Congreso de la Unión
según origen 2003-2012

Origen de la iniciativa	LVIII Legislatura 2000-2003		LIX Legislatura 2003-2006		LX Legislatura 2006-2009		LXI Legislatura 2009-2012**	
	Iniciadas	Aprobadas	Iniciadas	Aprobadas	Iniciadas	Aprobadas	Iniciadas	Aprobadas
Ejecutivo	61	50	36	21	37	34	32	27
Diputados	1,060	210	2,677	487	2,595	472	3,197	393
Congresos locales*	86	15	113	16	93	12	75	3
Total	1,207	275	2,826	524	2,725	518	3,304	423

* Incluye a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

** Información Preliminar.

Fuente: (Arellano, 2012:14).

Ante el aumento de gobiernos divididos las coaliciones electorales y legislativas, se convierten en recursos fundamentales para las nuevas prácticas de negociación en el Congreso, en el siguiente cuadro se muestran la coaliciones electorales de 1991 al 2012:

Cuadro 22
Coaliciones electorales en México 1991-2012

Año	Nombre de la Coalición	Partidos que la integran	Tipo de elección
1991	No se formaron coaliciones		
1994	No se formaron coaliciones		
1997	No se formaron coaliciones		
2000	Alianza por el Cambio	PAN-PVEM	Total
	Alianza por México	PRD, PT, Convergencia, PAS, PSN	Total
2003	Alianza para Todos	PRI-PVEM	Parcial: 97 distritos
2006	Coalición por el Bien de Todos	PRD-PT-Convergencia	Total
	Alianza por México	PRI-PVEM	Total
2009	Coalición Salvemos México	PT-Convergencia	Total
	Coalición Primero México	PRI-PVEM	Parcial: 63 distritos
2012	Coalición Compromiso por México	PRI-PVEM	Total
	Coalición Movimiento Progresista	PRD-PT-MC	Total

Fuente: Instituto Nacional Electoral. http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Convenios_de_coalicion/

De conformidad con la legislación electoral, ningún partido puede tener por sí mismo más de 300 diputados (60% de la Cámara) y ningún partido puede estar sobre representado en más de 8% de su votación obtenida⁴

2.3. Controversias constitucionales entre los poderes Ejecutivo y Legislativo

A partir de la reforma del Poder Judicial de 1994, mediante la figura jurídica de la “controversia constitucional”, la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene la atribución de resolver institucionalmente conforme a derecho los conflictos entre poderes y entre gobiernos, asumiendo un nuevo papel de arbitraje entre las controversias que se presentan entre los poderes de la Unión y entre la federación, estados y municipios

Cuadro 23
Controversia constitucional

Control de Constitucionalidad	Características
<p>Controversia constitucional</p> <p>Fundamento: fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</p>	<p>Son procedimientos de control de constitucionalidad planteados en forma de juicio ante SCJN, en los que las partes, sea como actores, demandados o terceros interesados, pueden plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales o de actos concretos y se solicita su invalidación, alegándose que tales normas o actos no se ajustan a lo constitucionalmente ordenado; o bien para plantear conflictos sobre los límites de los estados cuando éstos adquieren un carácter contencioso. De las controversias constitucionales que se susciten entre:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) La Federación y un Estado o el Distrito Federal; b) La Federación y un municipio; El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal; d) Un Estado y otro; e) Un Estado y el Distrito Federal;

⁴ Estas disposiciones se establecieron en el COFIPE con la reforma electoral de 1996, y permanecen vigentes en el artículo 153 de la *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*.

	<p>f) El Distrito Federal y un municipio;</p> <p>g) Dos municipios de diversos Estados;</p> <p>h) Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;</p> <p>i) Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;</p> <p>j) Un Estado y un Municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;</p> <p>k) Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, y</p> <p>l) Dos órganos constitucionales autónomos, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. Lo dispuesto en el presente inciso será aplicable al organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución.</p>
--	--

Fuente: *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, artículo 105. Fracción I.

Josafat Cortez Salinas (2014), estudió las decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, observando que entre los años 2000 y 2012 se interpusieron quince controversias constitucionales entre el presidente de la República y el Congreso de la Unión, en las cuales se solicitó a la SCJN actuara como árbitro entre ambos poderes. Las controversias constitucionales y el sentido de la resolución pueden observarse en el cuadro siguiente:

Cuadro 24
Controversias Constitucionales presentadas entre
el Ejecutivo y el Congreso 2000-2012

Controversi a	Tema	Actor que demanda	Sentido de la resolución	Fecha de resolución
A	Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía	Congreso	Contra el Ejecutivo	25/04/2002
B	Decreto por el que se exime del pago de los impuestos establecidos por el Congreso	Congreso	Contra el Ejecutivo	12/07/2002
C	Dictamen en el cual se analizó la ratificación de tres magistrados de los Tribunales Unitarios Agrarios que no fueron propuestos para dicha ratificación por el presidente de la República	Ejecutivo	A favor del Ejecutivo	01/07/2004
D	Oficio en el cual el auditor especial de	Ejecutivo	A favor del	04/11/2003

	desempeño de la Auditoría Superior de la Federación comunica al secretario de Hacienda y Crédito Público que el análisis de la documentación proporcionada por la propia Secretaría, el IPAB, la CNBV y el BM, fue parcialmente atendido		Ejecutivo	
E	Solicitud de implementación de las acciones que permitan sustituir los créditos o disminuir los pagarés o de las obligaciones el monto correspondiente a los créditos, con diversas instituciones bancarias	Ejecutivo	A favor del Ejecutivo	23/06/2005
F	Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos	Congreso	A favor del Ejecutivo	22/01/2007
G	Oficio dictado por el auditor superior de la Federación dirigido al presidente de la Comisión Reguladora para que adopte medidas de carácter administrativo dentro de los procedimientos para la expedición de permisos de energía eléctrica, en términos de las recomendaciones y observaciones contenidas en el informe del resultado de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública 2002	Ejecutivo	A favor del Ejecutivo	14/08/2006
H	Ley de Fiscalización Superior de la Federación	Ejecutivo	A favor del Ejecutivo	17/05/2005
I	Acuerdo de la Mesa Directiva de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del 14 de diciembre de 2004, aprobado por el plano de dicha Cámara en sesión de la misma fecha y notificado al Ejecutivo	Ejecutivo	A favor del Ejecutivo	15/01/2008
J	Requerimiento de revisión e informe de situación excepcional, en el que obliga al presidente de la Comisión de Energía a realizar una revisión sobre el otorgamiento de permisos de generación de energía eléctrica, sobre el cumplimiento de las obligaciones establecidas en los permisos, sobre la fijación de tarifas y las contraprestaciones a particulares y extranjeros	Ejecutivo	A favor del Ejecutivo	24/02/2009
K	Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social	Congreso	A favor del Ejecutivo	06/12/2010
L	Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente	Ejecutivo	En contra del Ejecutivo	24/02/2009
M	Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes	Congreso	En contra del Ejecutivo	24/11/2009
N	Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos	Congreso	A favor del Ejecutivo	06/12/2010
O	Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el ramo petrolero	Congreso	A favor del Ejecutivo	07/12/2012

Fuente: (Cortez, 2014)

De acuerdo con el citado artículo de Cortez Salinas, de las controversias constitucionales presentadas entre el Ejecutivo y el Congreso entre el 2000-2012, en

cuatro casos la SCJN resolvió en contra el Poder Ejecutivo y en once casos se pronunció a favor del presidente.

Se observa que de las 15 controversias, seis se refieren a proceso legislativo, lo que representa que uno de los problemas más frecuentes entre el presidente y el Congreso es el proceso legislativo. Del total de controversias en las cuales la Corte tuvo que decidir, cinco formaban parte de la agenda de gobierno estipulada en el Plan Nacional de Desarrollo (Cortez, 2014: 425).

En este contexto, podemos observar que bajo un escenario de gobierno dividido se fortalece la independencia del Poder Judicial, ya que la SCJN tiene la posibilidad de arbitrar los conflictos entre el Ejecutivo y el Legislativo y entre las entidades federativas.

En este tenor institucional, al inicio del gobierno de Enrique Peña Nieto existía un potencial riesgo de enfrentamiento ente el Legislativo y el Ejecutivo, si no se lograba construir un acuerdo político que garantizara una mayoría en ambas cámaras del Congreso.

2.4. Gobierno dividido en la LXII legislatura, 2012-2015

En el año 2012 se presentó la segunda alternancia en la presidencia de la República y el regreso del PRI al poder. De conformidad con los resultados oficiales del Instituto Federal Electoral, Enrique Peña Nieto candidato del PRI y del PVEM ganó la elección presidencial obteniendo 19,226,784 de votos, lo que representó 38.21 por ciento de la votación; seguido por Andrés Manuel López Obrador, candidato del PRD, PT y Movimiento Ciudadano, con 15,896,999 de votos, es decir, 31.59 por ciento de los sufragios; y en un lejano tercer lugar se situó Josefina Vázquez Mota candidata del PAN, obteniendo 12,786,647 de votos, que representó 25.41 de la votación (INE, Sistema de Consulta de la estadística de las Elecciones Federales 2011-2012).

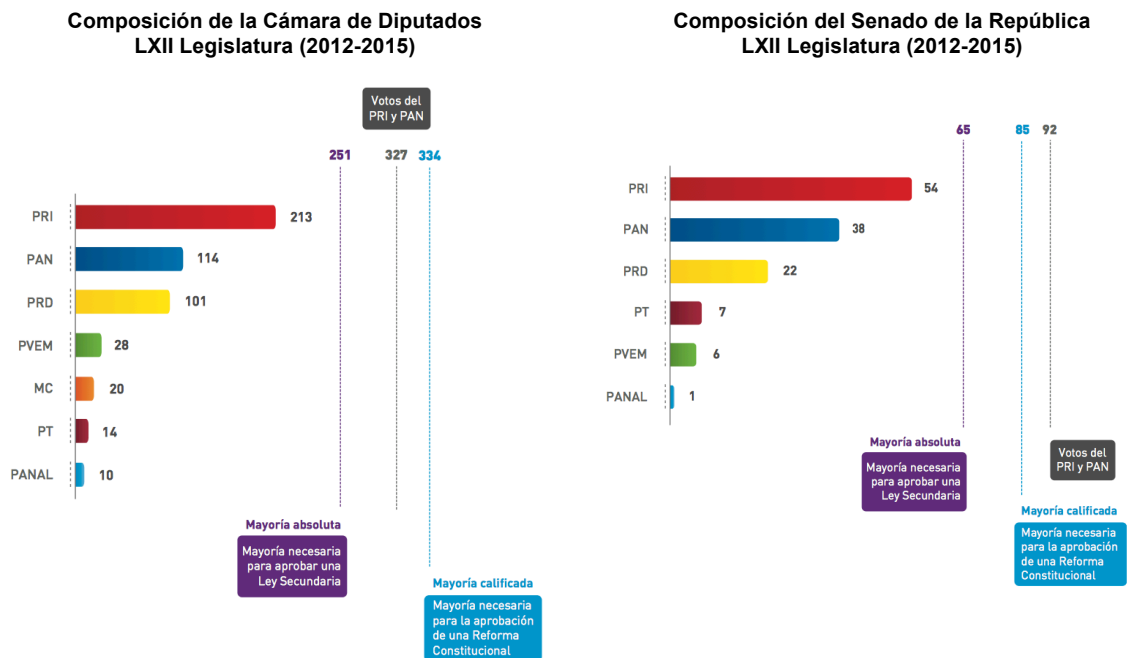
Cuadro 25
Resultados de la elección de Presidente de la República 2012

Partido o Coalición	Candidato	Votos	Porcentaje
PRI-PVEM	Enrique Peña Nieto	19,226,784	38.21
PRD-PT-MC	Andrés Manuel López Obrador	15,896,999	31.59
PAN	Josefina Vázquez Mota	12,786,647	25.41
Nueva Alianza	Gabriel Quadri	1,150,662	2.29
No Registrados	-	20,907	0.04
Votos Nulos	-	1,241,154	2.47
Total	-	50,323,153	100

Fuente: Instituto Nacional Electoral, *Sistema de Consulta de la estadística de las Elecciones Federales 2011-2012*, <http://siceef.ife.org.mx/pef2012/SICEEF2012.html#>

Con el regreso del PRI al poder en el año 2012, se mantiene la tendencia de un gobierno dividido. En el siguiente cuadro se presenta la integración de la LXII Legislatura, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado.

Cuadro 26
Composición del Congreso de la Unión
LXII Legislatura (2012-2015)



Fuente: Integralia, *Reporte Legislativo, Número cinco*, Segundo Año de la LXII Legislatura (septiembre 2013 – abril 2014), pp. 10 y 12. En línea, dirección URL: <http://www.reportelegislativo.com.mx/reporte5.pdf>

En la LXII Legislatura (2012-2015), el PRI fue el partido con mayor número de escaños en la Cámara de Diputados, contando con 213 diputados; sin embargo, le faltaban 38 escaños para alcanzar la mayoría absoluta (251 votos), necesaria para aprobar reformas legales. Asimismo, le faltaban 121 curules para alcanzar una mayoría calificada, necesaria para aprobar reformas constitucionales (334 votos).

El PRI contaba con 54 escaños en el Senado en la LXII Legislatura, 11 curules menos de los requeridos para alcanzar la mayoría absoluta (65 votos), en consecuencia para alcanzar una mayoría calificada le faltaban 38 senadores (85 votos).

El gobierno dividido representa nuevos retos para llegar a acuerdos y consensos al interior de las cámaras y entre los poderes Legislativo y Ejecutivo. Lo anterior implicó al inicio del presidente Peña Nieto contar con **nuevas prácticas de negociación**, llegar a acuerdos incluyendo las posiciones de las demás fuerzas políticas. Es decir, los gobiernos divididos implican tomar decisiones parlamentarias y de gobierno bajo una nueva lógica democrática, incluyendo a la pluralidad de los partidos políticos.

Ante este escenario, el Presidente Peña Nieto para poder realizar su agenda de gobierno y llevar a cabo reformas constitucionales y legales necesitó los votos del PRI, del PAN y el PRD, y en consecuencia, necesitó brindar los **incentivos** para que los partidos de oposición colaboraran para aprobar las reformas que serían parte fundamental de su programa de gobierno.

Es en este contexto en que se desarrolla el Pacto por México, como un mecanismo de la Presidencia de la República para llegar a acuerdos con los principales partidos políticos y sacar adelante una agenda de reformas. Para José Woldenberg el Pacto responde a la “inexistencia de una mayoría en el Congreso de la Unión que apoye la gestión presidencial, y la necesidad de construirla con la negociación política” (Woldenberg, 2013).

2.5. Balance de los gobiernos divididos

En los últimos años el Poder Legislativo ha recobrado independencia como resultado de la nueva pluralidad y producto del avance de la oposición. La pluralidad que mantiene la Cámara de Diputados, confirma la necesidad del diálogo y la negociación para alcanzar acuerdos.

La composición plural del Poder Legislativo ha traído como consecuencia cambios sustantivos en el sistema político, la aparición de los gobierno divididos, ha transformado la relación con el Ejecutivo, haciendo que el Legislativo sea un poder con independencia creciente y un contrapeso del Ejecutivo, lo cual ha minado el presidencialismo, columna fundamental del sistema político mexicano clásico.

De conformidad con lo expuesto en los apartados que precedentes de este Capítulo, podemos observar que el funcionamiento del Congreso en un contexto de gobiernos divididos arroja el siguiente balance:

- a) En contra de la percepción y diversas interpretaciones, bajo los gobiernos divididos no hubo parálisis legislativa, así lo demuestran los análisis empíricos de la producción legislativa (Casar & Marván, 2014).
- b) Si bien no hubo parálisis legislativa, no necesariamente la producción legislativa y la agenda del Congreso coincidieron con el programa, la agenda e intereses del Poder Ejecutivo, lo que en 15 ocasiones fue objeto de controversias constitucionales durante los sexenios panistas.
- c) Se observa que de las 15 controversias constitucionales entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, que se interpusieron en el periodo 2000-2012, seis se refieren al proceso legislativo, lo que representa uno de los problemas más frecuentes entre el presidente y el Congreso, en tanto que cinco formaban parte de la agenda de gobierno estipulada en el Plan Nacional de Desarrollo.
- d) Durante los gobiernos panistas (2000-2012) la **incapacidad para negociar** la aprobación de las reformas estructurales, no se debió únicamente a la existencia de un gobierno dividido: actores fácticos, grupos de interés y la posición de los actores políticos, particularmente del PRI, impidieron las reformas estructurales en los gobiernos panistas (Banco Mundial, 2007).

- e) La falta de mayorías para el partido en el gobierno fue un problema durante los 12 años de los gobiernos del PAN, producto de la falta de habilidad del presidente en turno para negociar con la oposición y de la cerrazón del PRI a negociar, ya que la lógica de este partido fue la estrategia de no cooperación y obstaculización legislativa de la acción gubernamental.
- f) No hubo una estrategia de negociación eficiente en los gobiernos panistas, que permitiera generar los incentivos para que la oposición cooperara para aprobar las reformas estructurales.

2.6. Negociar en un escenario de gobierno dividido

A partir de 1988 y hasta 2012, en cada sexenio se ha presentado por el presidente de la República en turno una propuesta para construir un acuerdo nacional, para resolver las problemáticas más relevantes, así como temas estructurales. En el siguiente cuadro se muestran los acuerdos políticos nacionales que se presentaron por sexenio presidencial desde Carlos Salinas de Gortari hasta el presidente Enrique Peña Nieto.

Cuadro 27
Cronología de los acuerdos políticos nacionales
de Salinas de Gortari a Peña Nieto

Carlos Salinas de Gortari	Ernesto Zedillo	Vicente Fox	Felipe Calderón	Enrique Peña Nieto
1° de diciembre de 1988	17 de enero de 1995	7 de octubre de 2001	30 de mayo de 2007	2 de diciembre de 2012
Propone un acuerdo nacional durante su toma de protesta como presidente de la República. Convoca a la revisión del Código Electoral. Impulsa la recuperación y la estabilidad económica del país. Busca alcanzar mayores niveles de bienestar popular.	Acuerdo Político Nacional, se firma en Los Pinos entre los partidos políticos (PRI, PAN, PRD y PT), con el presidente Zedillo como testigo de honor. El objetivo fue impulsar una reforma política que modificaría la legislación electoral. Noviembre de 1996	Acuerdo Político para el Desarrollo Nacional. Firma con los dirigentes nacionales de los ocho partidos políticos con registro. Pleanteaban una agenda política, económica y social “encaminada a satisfacer las demandas de seguridad, de bienestar social y de democracia”.	Al cumplirse los seis primeros meses de su gobierno, presenta oficialmente el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012. Propone líneas que regirán las acciones de gobierno en los próximos seis años y que son un primer paso hacia 2030. Firmantes: Dulce María Sauri (PRI),	El equipo de transición del presidente electo realiza encuentros con el PAN, PRD y PRI para impulsar un acuerdo que permita sacar adelante una agenda de reformas. El 2 de diciembre se firma el Pacto por México,

	Se concreta el objetivo del Acuerdo Político Nacional con la aprobación de la reforma electoral que limita la injerencia del Ejecutivo en el IFE y establece reglas más equitativas en la competencia electoral.		Luis Felipe Bravo (PAN), Amalia García (PRD), Jorge González Torres (PVEM), Alberto Anaya (PT), Dante Delgado (Convergencia), Gustavo Riojas (PSN) y Guillermo Calderón (PAS).	en el Castillo de Chapultepec, por el Presidente Enrique Peña Nieto, acompañado de los presidentes de los partidos pactantes: María Cristina Díaz, Gustavo Madero y Jesús Zambrano.
--	--	--	--	---

Fuente: El Universal, Red Política, "Cronología de los acuerdos políticos nacionales de Salinas a Peña Nieto", <http://www.redpolitica.mx/contenido/cronologia-acuerdos-previos-al-pacto-por-mexico>

La búsqueda de acuerdos y consensos es una necesidad en un gobierno dividido. De acuerdo con Joseph Colomer en los sistemas presidenciales, bajo un gobierno dividido, se requiere contar con presencia suficiente en dos ámbitos: el Congreso y en los gobiernos de los estados, esto último se vuelve trascendente cuando, como en el caso de México, las reformas constitucionales requieren la aprobación por mayoría calificada del Congreso y además la aprobación de al menos las dos terceras partes de las legislaturas estatales. (Colomer, 2001).

Si el partido del presidente no cumple con los requisitos mencionados, tendrá que gobernar sin mayoría y no podrá realizar ni reformas legales y mucho menos constitucionales, pues para hacerlo se requiere de algún tipo de acuerdo o negociación con los partidos de oposición. En este contexto, Colomer (2001), vislumbra dos posibles salidas institucionales a un gobierno dividido:

- En primer lugar, la formación de un **gobierno de coalición**.
- En segundo lugar, el desfase o la **no concurrencia** de la elección presidencial con la elección legislativa (diputados y senadores).

En el primer caso, el objetivo es generar incentivos para la cooperación entre los partidos de oposición, incluyéndolos como parte del gobierno a través de una coalición y de ésta manera lograr las reformas constitucionales o legales necesarias; y en el segundo caso, lo que se pretende es incentivar el voto diferenciado entre los

electores, de manera tal, que sea posible que el presidente, ya electo, pueda persuadir a los electores de otorgarle la mayoría en el Congreso.

Para Dieter Nohlen (1998) la formación de las coaliciones, se pueden clasificar como pre y post electorales. Ambas ocurren porque existe un premio-incentivo, es decir, existe un cálculo estratégico para influir en el poder. El asunto central es si los partidos políticos de oposición están dispuestos a pagar el costo de cooperar con el gobierno o prefieren alejarse para no ser castigados por los votantes en las elecciones siguientes.

La falta de cooperación con el gobierno se produce porque el interés del partido en el poder es mantenerse en el gobierno, por lo tanto aplica decisiones con el menor costo político posible, esperando altos beneficios; y los partidos de oposición, esperan obtener el poder en el siguiente período, y por lo tanto no cooperan con el gobierno en turno.

Dieter Nohlen (1998: 163-164), expone tres razones sobre la racionalidad que asume el gobierno y los partidos de oposición en este escenario:

1. El partido del presidente tiene una minoría sustancial en el Congreso, pero posee un porcentaje viable de escaños, por lo que busca formar alianzas con distintos partidos para aprobar sus propuestas.
2. Los partidos de oposición en el Congreso se niegan a cooperar con el gobierno, ya que no cuentan con los incentivos necesarios.
3. El presidente prefiere mantener su ventaja minoritaria en lugar de asumir los costos de compartir el gobierno a través de un gobierno de coalición, lo cual puede generar un costo más alto que los beneficios.

Es necesario mencionar que un gobierno de coalición supone compartir el gobierno con la oposición, es decir, que algunos puestos del gabinete presidencial sean para la oposición o sean designados por el Congreso para los partidos que formaron la coalición de gobierno.

Bajo este encuadre, podemos observar que bajo las reglas del juego que aplicaron en la elección del 2012, no existía la figura jurídica del gobierno de coalición y tampoco existía la no concurrencia de la elección presidencial con elección legislativa. Por ello, las opciones institucionales para construir mayorías

legislativas para sacar adelante el programa de gobierno del presidente de la República y una agenda de reformas estructurales, sólo se podría lograr mediante la negociación política. En este contexto el Pacto por México fue una estrategia de negociación que permitió generar el apoyo de la oposición y construir mayorías legislativas para sacar adelante una agenda programática de gobierno.

CAPÍTULO III

EL PROCESO DE NEGOCIACIÓN DEL PACTO POR MÉXICO

En el presente capítulo se analiza el proceso de negociación en el Pacto por México, los incentivos y sus resultados.

El Pacto cobra una importancia fundamental en la vida política de nuestro país, constituye una agenda programática sustantiva, que permitió generar los consensos y acuerdos entre la Presidencia de la República y las dirigencias de los principales partidos políticos para llevar a cabo una serie de reformas constitucionales y legales, lo que no fue posible en doce años de gobiernos panistas. Y partió del reconocimiento de la siguiente realidad política:

“Hoy, ninguna fuerza política puede, por si sola, imponer su propia visión ni su programa único. Las reformas que el país necesita no pueden salir adelante sin un acuerdo ampliamente mayoritario” (Pacto por México, 2012).

El pacto por México comprendió 95 compromisos, fue signado el 2 de diciembre de 2012 en el Castillo de Chapultepec por el presidente de la República y las dirigencias de los tres principales partidos políticos del país (PRI, PAN y PRD), cuyo objeto fundamental fue profundizar el proceso democrático con base en tres ejes rectores:

1. El fortalecimiento del Estado Mexicano.
2. La democratización de la economía y la política, así como la ampliación y aplicación eficaz de los derechos sociales.
3. La participación de los ciudadanos como actores fundamentales en el diseño, la ejecución y la evaluación de políticas públicas (Pacto por México, 2012).

En él se establecieron cinco grandes temas que se traducirán en reformas de gran calado; agrupados en los siguientes apartados: 1. Sociedad de derechos y libertades; 2. Crecimiento económico, empleo y competitividad; 3. Seguridad y justicia; 4. Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción; 5. Gobernabilidad democrática (Pacto por México, 2012).

Asimismo buscó ampliar los márgenes de consenso entre las principales fuerzas políticas del país y generar un programa amplio de reformas y acciones que abarcan múltiples ámbitos de la vida política y económica de México.

3.1. Modelo de negociación del Pacto por México

El mayor pluralismo en el Congreso, así como la necesidad de negociar con diversos actores para construir una mayoría aprobatoria a nivel legal y constitucional en ambas cámaras, requieren un método de negociación integrativa, basada en la pluralidad política y en un enfoque de ganar-ganar; en contraposición de un escenario cuando el PRI contaba con una posición hegemónica y tenía una mayoría calificada en ambas cámaras, y no requería negociar, sino que imponía sus intereses, y en su caso, cuando negociaba lo hacía desde una perspectiva de una negociación tradicional, autoritaria o de ganar-perder.

Como se expuso en el Capítulo II, en un contexto de gobierno dividido el conflicto latente entre los poderes es la posible parálisis legislativa y la confrontación entre el Ejecutivo y Legislativo debido a la falta de mayorías en el Congreso. Una salida a este problema es la conformación de coaliciones y acuerdos entre el partido en el gobierno y los partidos de oposición, las cuales tendrán una naturaleza coyuntural, debido a que los partidos de oposición al no compartir el gobierno, no capitalizan electoralmente los logros del gobierno en turno.

Tanya Alfredson y Azeta Cungu, destacan que “los procesos de negociación en las sociedades democráticas son fundamentales para la formulación de políticas, son un factor con el potencial para dar forma a los resultados de las políticas y para influir sobre qué políticas implementar y de qué manera”. (Alfredson & Azeta 2008: 4).

Ahora bien, un gobierno de coalición supone compartir el gobierno con la oposición, es decir, que algunos puestos del gabinete presidencial sean para la oposición. Sin embargo, bajo las reglas del juego existentes en 2012, no existía la figura jurídica del gobierno de coalición. Es por ello que la opción institucional viable para construir una mayoría legislativa sólo se podría lograr mediante la negociación política.

Bajo este contexto, el Pacto por México fue una estrategia de negociación eficiente, que logró la concurrencia de los principales partidos de oposición, sin los altos costos que implica un gobierno de coalición (compartir espacios del gobierno con la oposición que no se negociaron para la oposición). Es decir, como parte de la negociación no se distribuyeron secretarías de Estado o posiciones de gobierno para los partidos que participaron en el Pacto.

El presidente Peña Nieto ganó la elección con sólo 38.2 por ciento de los votos (INE, 2012) enfrentado un gobierno dividido (semejante a los gobiernos panistas), sin embargo, logró mediante el Pacto por México generar los consensos necesarios para aprobar las reformas estructurales (que no pudieron lograr los gobiernos del PAN de 2000-2012), en este sentido el Pacto creó los incentivos para la cooperación tanto para el PAN como para el PRD.

La integración del Pacto por México refleja una estructura centralizada y cupular. Las negociaciones al interior del Pacto por México no fueron de carácter público. Fueron acuerdos cupulares que se buscó mantener con el mayor sigilo y secrecía. Fue una negociación a puerta cerrada. Sólo la Presidencia y las dirigencias de los partidos políticos participaron en la definición de los acuerdos.⁵

Es decir, se trató de una negociación integrativa, pero selectiva, en función de que no integró a todos los partidos políticos con representación en el Congreso de la Unión, ni hubo espacio de deliberación y participación para los gobernadores, expertos, académicos y sociedad civil organizada.

⁵ La versión oficialista de la negociación del Pacto por México se presenta por José Murat, uno de los actores principales en el proceso de negociación y anfitrión de la casa en la que se llevaron a cabo las reuniones. Murat, José (2014), *Pacto por México: de la reforma política de 1977 a la construcción de acuerdos*, Ed. Miguel Ángel Porrúa, México, 194 pp.

Un aspecto fundamental que se plasmó en el Acuerdo 1 del Pacto fue “... los partidos acordaron que el gobierno realizaría un conjunto de actos administrativos, y que las fuerzas políticas impulsarían reformas legislativas, así como acciones políticas que amplíen la libertad y la gama de derechos exigibles y efectivos para todos los mexicanos” (Pacto por México, 2012).

Jorge Rocha Quintera, destaca que en virtud de que el Pacto por México se integró por las dirigencias de los principales partidos políticos y la Presidencia, al final de cuentas “no tiene otro soporte que el otorgado por los partidos”, tal hecho implicó que los acuerdos quedaron subordinados a la lógica partidaria y la competencia política, es decir, a los procesos y conflictos electorales, particularmente a los procesos electorales locales del 2013. (Rocha-Quintero 2013:104).

3.2. Funcionamiento e integración del Pacto por México

De conformidad con información publicada en el sitio web del Pacto por México, así como por la versión publicada por José Murat (2014: 61-74), las primeras acciones realizadas fueron integrar una Mesa de Trabajo Tripartita, conformada por Luis Videgaray y Miguel Ángel Osorio (del PRI-equipo de transición), Gustavo Madero y Santiago Creel (del PAN) y Jesús Zambrano y Jesús Ortega (del PRD). El anfitrión de las reuniones y facilitador del trabajo del equipo fue José Murat. El equipo de la Mesa Tripartita estableció las reglas de funcionamiento (Murat, 2014) y (Pacto por México, 2012):

El avance de las conversaciones encaminó a la Mesa Tripartita a poner el énfasis en las reformas que tuvieran impacto directo y significativo en el desarrollo social, la disminución de la desigualdad y la eliminación de la pobreza extrema.

Los integrantes de la Mesa Tripartita coincidieron en que para lograr esas metas era necesario construir una democracia eficaz y que esa condición requería, además de leyes que concuerden con el régimen democrático, prácticas políticas e instituciones que le dieran forma y contenido, y que también incorporaran la participación de los ciudadanos para garantizar su funcionamiento.

Otro acuerdo consistió en aceptar que para hacer prosperar un acuerdo de esta envergadura se tendrían que enfrentar con decisión los obstáculos que diversos poderes fácticos podría oponer a reformas y acciones que perjudicaran sus intereses. Por ello acordaron profundizar la democratización del país con base en tres grandes ejes rectores: el fortalecimiento del Estado democrático de derecho; la democratización de la política, la economía y los derechos sociales; y la participación de los ciudadanos como actores fundamentales. (Pacto por México, 2012).

Además, para llevar a cabo la negociación se consideraron los siguientes aspectos:

1. Poner todo sobre la mesa desde el principio;
2. Identificar los puntos coincidentes de una visión de país, así fuese mínimos;
3. Preservar los puntos de convergencia y tener claras las divergencias (ideológicas o de intereses y de márgenes políticos);
4. Ir siempre de lo sencillo a lo complejo para irnos dando confianza;
5. Nada negociado hasta que todo esté negociado;
6. Trabajar con absoluta confianza y discreción;
7. Que las coyunturas y la competencia electoral no nos hagan hacer parar este trabajo de la mesa;
8. El objetivo base es recuperar la soberanía del Estado democrático y enfrentar a poderes que obstruyen desde distintos ángulos su acción y que buscan conservar su poder en detrimento del interés público. (Pacto por México, 2012).

3.2.1. El Equipo Técnico

La versión oficial publicada en el sitio web del Pacto por México destaca que “los integrantes de la mesa reconocieron la necesidad de incorporar a un equipo técnico-político de plena confianza para que fuese dando forma al texto de un acuerdo que expresara claramente el espíritu de la mesa tripartita y especificara en términos precisos los compromisos que integrarían el Pacto. En esa etapa se incorporaron Aurelio Nuño del equipo de transición y del PRI, Juan Molinar del PAN, Carlos Navarrete del PRD y José Murat” (Pacto por México, 2012).

El funcionamiento del trabajo realizado consistió en la elaboración de documentos por parte del equipo técnico y sesiones de discusión de la Mesa Tripartita para aprobar, modificar o corregir lo realizado por el equipo técnico y además agregar aquellos aspectos que surgieran en las sesiones de discusión (Pacto por México, 2012).

3.2.2. Consejo Rector

Se conformó un **Consejo Rector** con la misión de estructurar la agenda de reformas que irá presentando el Pacto por México a lo largo de 2013 y de los siguientes años del sexenio. Su función fue coordinar y supervisar el cumplimiento de los acuerdos del Pacto.

Cuadro 28
Consejo Rector del Pacto por México

Por parte del PAN	Por parte del PRI	Por parte del PRD	Por parte del Gobierno Federal
<ul style="list-style-type: none"> • Gustavo Madero, Presidente del CEN del PAN • Santiago Creel • Marco Antonio Adame • Sen. Rosa Adriana Díaz Lizama • Alejandro Zapata Perogordo • Juan Molinar Horcasitas, como Secretario Técnico 	<ul style="list-style-type: none"> • César Camacho Quiroz, Presidente del CEN del PRI • Martha Tamayo • Sen. Raúl Cervantes • Dip. Héctor Gutiérrez de la Garza • Arturo Huicochea, como Secretario Técnico 	<ul style="list-style-type: none"> • Jesús Zambrano, Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido de la Revolución Democrática • Jesús Ortega • Pablo Gómez Álvarez • Eloí Vázquez • Alejandra Barrales • Guadalupe Acosta Naranjo, como Secretario Técnico 	<ul style="list-style-type: none"> • Miguel Ángel Osorio Chong, Secretario de Gobernación • Luis Videgaray Caso, Secretario de Hacienda y Crédito Público • Aurelio Nuño Mayer, Jefe de la Oficina de la Presidencia • Felipe Solís Acero, Subsecretario de Enlace Legislativo de la Secretaría de Gobernación, como Secretario Técnico • José Murat, como Coordinador Ejecutivo del Consejo Rector

Fuente: Elaboración propia, con base en Pacto por México en <http://pactopormexico.org/> y José Murat, (2014).

3.2.3. Línea del tiempo y mapeo de actores políticos

Dentro del Pacto por México participaron la Presidencia de la República, y las dirigencias de los principales partidos políticos: PAN, PRI y PRD.

Una vez que Enrique Peña Nieto ganó la elección, y antes que se emitiera el Dictamen de Presidente Electo por la Sala Superior del TEPJF, Luis Videgaray, y Miguel Ángel Osorio Chong del equipo de transición, iniciaron encuentros con las dirigencias de los principales partidos políticos.

En el programa “*La historia de cómo se ideó y construyó el Pacto por México, contada por sus protagonistas*”, conducido en 2013 por Denise Marker, se presentan de manera cronológica las reuniones y acciones que se llevaron a cabo entre los actores políticos para construir el Pacto. A continuación se presenta una línea del tiempo de los eventos más relevantes de la negociación del Pacto por México y de la Reforma Político-Electoral:

Cuadro 29
Línea del tiempo de la negociación del Pacto por México y de la Reforma Político Electoral

Fecha	Acciones realizadas
1º de julio de 2012	<ul style="list-style-type: none"> • Enrique Peña Nieto gana la elección presidencial con 38.2 por ciento de los votos. • Después de 12 años de gobiernos panistas, se presenta la segunda alternancia en la presidencia de la República.
Finales de julio de 2012	<ul style="list-style-type: none"> • Reunión con Jesús Zambrano, Jesús Ortega, Cuahutémoc Cárdenas, López Obrador, Marcelo Ebrard, Juan Ramón de la Fuente, Manuel Camacho Solís y Carlos Navarrete. En dicha reunión ante la posibilidad de que el TEPJF declare como presidente electo a Peña Nieto, <u>Manuel Camacho Solís planteó la necesidad de que la izquierda convocara a un gran acuerdo nacional, y que López Obrador encabezara el planteamiento.</u> En respuesta López Obrador manifestó que eso es lo que esperaba Peña Nieto, por lo que estuvo en desacuerdo.
Agosto de 2012	<ul style="list-style-type: none"> • Reunión en la casa de José Murat con Jesús Ortega, Jesús Zambrano y Luis Videgaray. • Nueva reunión en la casa José Murat con Jesús Ortega, Jesús Zambrano, Luis Videgaray y Osorio Chong.
Septiembre de 2012	<ul style="list-style-type: none"> • Luis Videgaray y Osorio Chong se reúnen con Gustavo Madero, presidente del PAN, y le exponen la posibilidad de llegar a un gran acuerdo político nacional. • El 1º de septiembre Gustavo Madero y Jesús Zambrano se encuentran en

Fecha	Acciones realizadas
	<p>la Cámara de Diputados, comentan sobre las reuniones para llegar a un acuerdo nacional, Madero manifiesta que la autoría intelectual del Acuerdo fue del PRD, y que el PAN está con el acuerdo, <i>“esto vuela. Vamos pa adelante”</i>.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Una vez instaladas las Cámaras del Congreso de la Unión y consumada la calificación de la elección presidencial, los líderes del Equipo de transición del presidente electo y los presidentes del PRI, PAN y PRD fueron realizando diversos encuentros para abordar los temas de la agenda del cambio de gobierno. Inicialmente esas reuniones ocurrieron de manera bilateral, abordando temas de interés común de los partidos reunidos. • En casa de José Murat se reúnen los dirigentes del PAN: Gustavo Madero, Santiago Creel; PRD, Jesús Ortega y Jesús Zambrano; y por parte del gobierno: Osorio Chong y Videgaray. Acordaron tener una representación de 2 por el gobierno, y por cada partido: PAN, PRD y PRI.
Octubre de 2012	<ul style="list-style-type: none"> • Los integrantes de la mesa tripartita reconocieron la necesidad de incorporar a un equipo técnico-político de plena confianza para que fuese dando forma al texto de un acuerdo que expresara claramente el espíritu de la mesa tripartita y especificara en términos precisos los compromisos que integrarían el Pacto. En esa etapa se incorporaron Aurelio Nuño del Equipo de transición y del PRI, Juan Molinar del PAN, Carlos Navarrete del PRD y José Murat del Equipo de transición. • Reunión en casa de José Murat, con Peña Nieto, Jesús Ortega, Jesús Zambrano, Videgaray, Osorio Chong y José Murat. • Reunión en casa de José Murat, con Peña Nieto, y dirigencia del PAN, Videgaray, Osorio Chong y José Murat.
Tercera semana de noviembre de 2012	<ul style="list-style-type: none"> • A fines de la tercera semana de noviembre se llegó a un acuerdo definitivo y el Pacto se integró con cinco apartados que abarcaron casi un centenar de acuerdos específicos. Los cinco capítulos se titulan: Sociedad de Derechos; Crecimiento Económico, empleo y competitividad; Seguridad y Justicia; Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción; y Gobernabilidad Democrática.
28 de noviembre de 2012	<ul style="list-style-type: none"> • Entre el 28 de noviembre y 1º de diciembre se concretó el acuerdo y se decidió hacerlo público.
29 de noviembre	<ul style="list-style-type: none"> • Conferencia de Prensa en el Hotel Camino Real, por Osorio Chong, Luis Videgaray, Madero, Santiago Creel, Jesús Ortega y Pedro Joaquín Coldwell para anunciar que se está trabajando en un Pacto que se firmará en los próximos días.
30 de noviembre	<ul style="list-style-type: none"> • Se hace público en los medios que las dirigencias del PAN, PRI y PRD firmarán un gran acuerdo político nacional, el equipo de Carmen Aristegui tuvo acceso al documento que se firmará. • Se reúne Osorio Chong con René Bejarano para acallar las críticas de izquierda Democrática Nacional IDN por la participación del PRD en el Pacto. • Jesús Zambrano se reúne con Camacho Solís y Marcelo Ebrard para

Fecha	Acciones realizadas
	revisar el documento del Pacto.
1º de diciembre de 2012	<ul style="list-style-type: none"> • Toma de posesión de Enrique Peña Nieto como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. • Se concluye en la madrugada la redacción del Pacto por México en la casa de José Murat.
2 de diciembre de 2012	<ul style="list-style-type: none"> • Por medio del Pacto por México los poderes políticos alcanzan cinco acuerdos para impulsar la democratización del país y poner un alto a “los poderes fácticos”. • El Pacto fue hecho público el 2 de diciembre en una ceremonia solemne en el Castillo de Chapultepec, encabezada por el Presidente Enrique Peña Nieto, acompañado de los presidentes de los partidos pactantes: María Cristina Díaz, Gustavo Madero y Jesús Zambrano y por los demás integrantes del grupo negociador. • De igual forma, estuvieron presentes el Presidente de la Cámara de Diputados, Jesús Murillo Karam, el Presidente de la Cámara de Senadores y Coordinador de los senadores del PAN, Ernesto Cordero, así como el Coordinador de los diputados del PAN, Luis Alberto Villarreal, los Coordinadores Parlamentarios del PRI, Manlio Fabio Beltrones y Emilio Gamboa, los Coordinadores Parlamentarios del PRD Silvano Aureoles y Miguel Barbosa, y en calidad de observadores, los coordinadores parlamentarios del PVEM, Arturo Escobar y Jorge Emilio González. Junto con ellos, también atestiguaron la firma del Pacto por México los 31 gobernadores, así como los 3 gobernadores electos y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal electo.
10 de diciembre de 2012	<ul style="list-style-type: none"> • El Gobierno federal presentó en el Museo de Antropología la iniciativa de Reforma Educativa y, por primera vez en 23 años, el evento no contó con la presencia de la entonces lideresa del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, Elba Esther Gordillo. En la presentación, el Secretario de Educación Pública, Emilio Chuayffet propuso reformar el Artículo 3 constitucional para tener un Sistema Profesional de Docentes, que promueva la evaluación continua de profesores y alumnos.
21 de enero 2013	<ul style="list-style-type: none"> • El Presidente encabezó en las Margaritas, Chiapas, el arranque de la Cruzada Nacional contra el Hambre, que busca atender a 7.4 millones de mexicanos que padecen pobreza extrema y carencia alimentaria severa. • El Mandatario estuvo acompañado por funcionarios federales y gobernadores de diversos estados. • En su primera etapa, la Cruzada se concentrará en los 400 municipios más marginados, para luego extenderse por todo el territorio nacional.
11 de marzo 2013	<ul style="list-style-type: none"> • El Presidente presentó la iniciativa de Reforma en materia de Telecomunicaciones, negociada como parte del Pacto por México. • La Reforma fue presentada en un acto celebrado en el Museo Tecnológico (Mutec), ubicado en el Bosque de Chapultepec, con la presencia de legisladores y los líderes partidistas del PRD, PAN y PRI, así como funcionarios del gabinete presidencial.

Fecha	Acciones realizadas
17 de abril 2013	<ul style="list-style-type: none"> El presidente del PAN, Gustavo Madero, acusó al Gobierno de Veracruz de crear una estructura electoral conformada por 57 funcionarios de Gobierno, tanto local como federal, para apoyar con recursos de programas sociales a los candidatos priistas. Anunció que presentaría un recurso de juicio político contra el gobernador Javier Duarte y la secretaria de Desarrollo Social, Rosario Robles. Siete funcionarios fueron destituidos, pero el Presidente Enrique Peña Nieto mostró su apoyo a Rosario Robles.
19 de abril de 2013	<ul style="list-style-type: none"> El presidente Peña Nieto respalda públicamente a Rosario Robles, le dice: "Rosario, no te preocupes".
22 de abril 2013	<ul style="list-style-type: none"> Gustavo Madero expresó que no acudiría a ningún evento del Pacto por México hasta que se aclarara la situación sobre el uso de programas sociales para beneficiar al Partido Revolucionario Institucional (PRI) en las próximas elecciones en Veracruz. En tanto, Jesús Zambrano, dirigente del PRD, dijo que la muestra de apoyo que dio el Presidente a Rosario Robles "constituye una carta de impunidad y de protección hacia los delincuentes electorales."
23 de abril 2013	<ul style="list-style-type: none"> Para continuar con las actividades del Pacto, el PAN pidió tres acciones al Presidente y al PRI: blindar los programas sociales de todos los estados en donde se realizarán comicios este año, que la Procuraduría General de la República (PGR) actúe penalmente contra los 57 funcionarios denunciados por su partido, y que los legisladores del PRI procedan a favor de la solicitud de juicio político contra Duarte de Ochoa y Robles.
25 de abril 2013	<ul style="list-style-type: none"> Con el Presidente Enrique Peña Nieto fuera del país y sin la participación del PAN, el PRD refrendó su apoyo al Pacto por México. Jesús Zambrano, dirigente del PRD y presidente del Consejo Rector del Pacto, se reunió con Alejandro Zapata, consejero del Pacto por el PAN, quien acudió en representación de Gustavo Madero. César Camacho Quiroz, presidente del PRI y Aurelio Nuño Mayer, jefe de la Oficina de la Presidencia para escuchar los planteamientos sobre la política de género que se debe incluir.
30 de abril 2013	<ul style="list-style-type: none"> Jesús Zambrano aseguró que el Pacto se hallaba en un "impasse" y esperaba que el Gobierno federal ejerciera acciones contra los 57 funcionarios involucrados en el supuesto uso de recursos en Veracruz. Zambrano dio a conocer que junto al PAN propondrían poner una denuncia en la Fiscalía Especializada en Delitos Cometidos por Servidores Públicos de la Procuraduría General de la República en contra de Rosario Robles y Javier Duarte.
7 de mayo de 2013	<ul style="list-style-type: none"> El Presidente Enrique Peña Nieto y los presidentes de los tres partidos políticos nacionales con mayor representación: César Camacho Quiroz del PRI, Gustavo Madero Muñoz del PAN y Jesús Zambrano Grijalva del PRD firmaron un adéndum al Pacto por México con dos acuerdos que contienen once compromisos adicionales.
8 de mayo 2013	<ul style="list-style-type: none"> Se sustenta en los compromisos 62 y 63 del Pacto por México, en los que se plantea la transformación de la banca y que las instituciones de crédito presten más.

Fecha	Acciones realizadas
	<ul style="list-style-type: none"> Los dirigentes del PAN, PRD y PRI acudieron al evento, con lo que el Pacto revivió.
28 de mayo de 2013	<ul style="list-style-type: none"> Conferencia de prensa sobre la reforma política, en el Senado, por los senadores Roberto Gil Zuart, Ernesto Cordero, Miguel Barbosa y Camacho Solís, en el que anuncian que presentarán iniciativas de ley para meter una reforma política mayor, utilizando la palanca del Pacto por México.
10 de febrero de 2014	<ul style="list-style-type: none"> Se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto de Reforma Constitucional en Materia Política-Electoral.
14 de marzo de 2014	<ul style="list-style-type: none"> Se publica en el Diario Oficial de la Federación la <i>Ley Federal de Consulta Popular</i>.
23 de mayo de 2014	<ul style="list-style-type: none"> Se publican en el Diario Oficial de la Federación <i>La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales</i>. Reformas a <i>Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral</i>. <i>Ley General de Partidos Políticos</i>.
27 de junio de 2014	<ul style="list-style-type: none"> Se publica en el Diario Oficial de la Federación la <i>Ley General en Materia de Delitos Electorales</i>.

Fuentes: La línea del tiempo se elaboró con base en (Murat, 2014), Denis Marker, 2013, *La historia de cómo se ideó y construyó el Pacto por México, contada por sus protagonistas*, en https://www.youtube.com/watch?v=K_jfLE4DOaQ) y en los sitios web del Pacto por México en <http://pactopormexico.org/>, del Adendum del Pacto, <http://pactopormexico.org/adendum-al-pacto-por-mexico/>.

Cuadro 30
Actores principales del Pacto por México
Julio-noviembre de 2012

Actor	Partido	Cargo
Enrique Peña Nieto	PRI	Presidente electo
Luis Videgaray	PRI	Equipo de transición / Mesa Tripartita
Miguel Ángel Osorio Chong	PRI	Equipo de transición / Mesa Tripartita
Aurelio Nuño	PRI	Equipo de transición / Mesa Redactora
Pedro Joaquín Coldwell	PRI	Presidente del PRI
José Murat	PRI	Facilitador y anfitrión de la casa
Jesús Zambrano	PRD	Presidente del PRD / Mesa Tripartita
Jesús Ortega	PRD	Mesa Tripartita
Carlos Navarrete	PRD	Mesa Redactora
Gustavo Madero	PAN	Presidente del PAN / Mesa Tripartita
Santiago Creel	PAN	Mesa Tripartita
Juan Molinar Horcasitas	PAN	Mesa Redactora

Fuente: Elaboración propia, con base en José Murat, (2014) y el Pacto por México, 2012 en <http://pactopormexico.org/>

Cuadro 31
Actores secundarios
Coordinadores de Grupos Parlamentarios

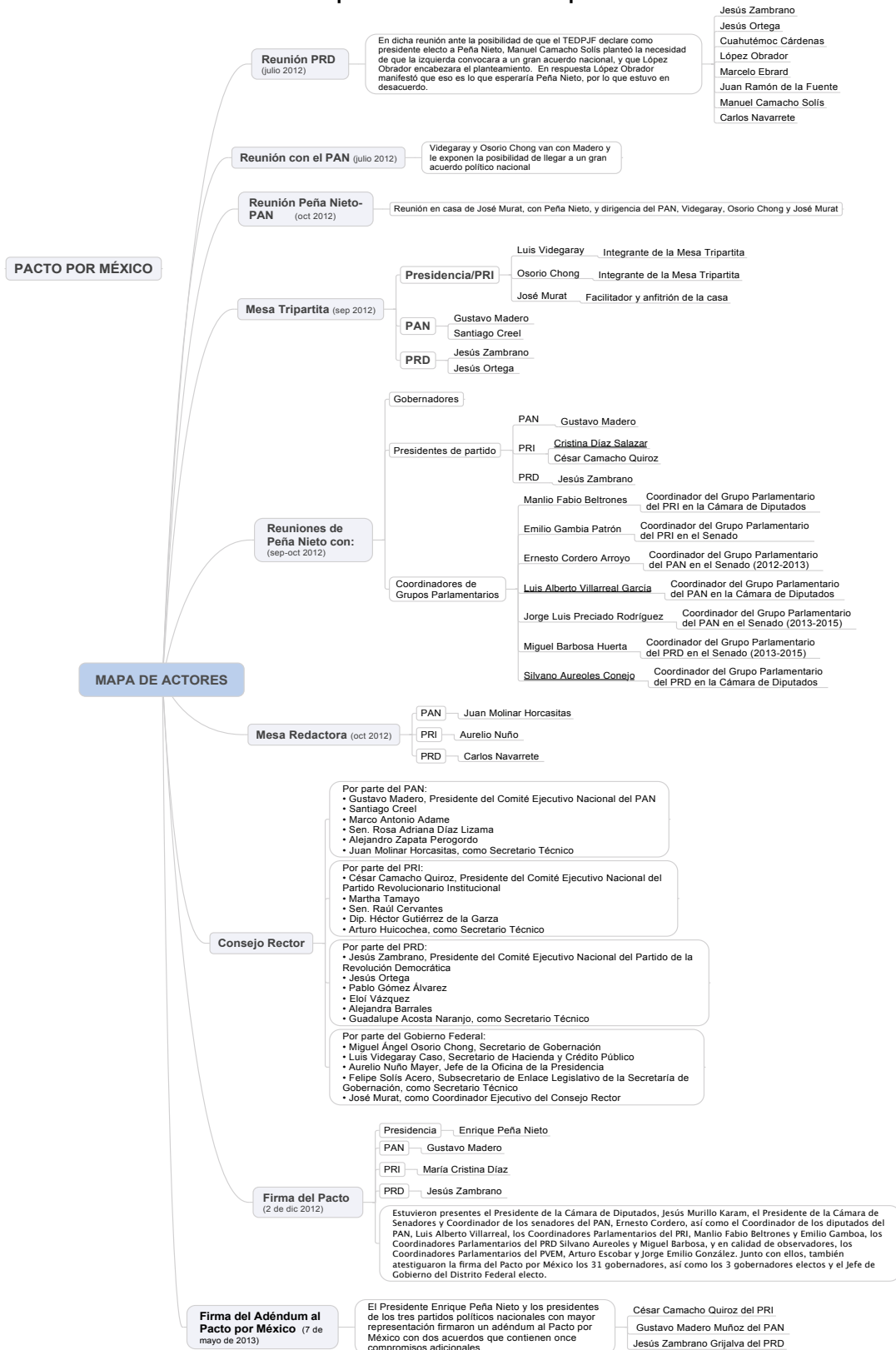
Actor	Partido	Cargo
Manlio Fabio Beltrones	PRI	Coordinador del Grupo Parlamentario del PRI en la Cámara de Diputados
Emilio Gambia Patrón	PRI	Coordinador del Grupo Parlamentario del PRI en el Senado
Ernesto Cordero Arroyo	PAN	Coordinador del Grupo Parlamentario del PAN en el Senado (2012-2013)
Luis Alberto Villarreal García	PAN	Coordinador del Grupo Parlamentario del PAN en la Cámara de Diputados
Jorge Luis Preciado Rodríguez	PAN	Coordinador del Grupo Parlamentario del PAN en el Senado (2013-2015)
Miguel Barbosa Huerta	PRD	Coordinador del Grupo Parlamentario del PRD en el Senado (2013-2015)
Silvano Aureoles Conejo	PRD	Coordinador del Grupo Parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados

Fuente: Elaboración propia, con base en el Pacto por México en <http://pactopormexico.org/> y José Murat, (2014).

Podemos observar que se excluyó a cuatro partidos políticos con representación en el Congreso de la Unión: Partido del Trabajo, PT; Movimiento Ciudadano; Partido Verde Ecologista de México, PVEM y Partido Nueva Alianza, PANAL.

Asimismo, se excluyó a los gobernadores, a las entidades federativas, a la sociedad civil, académicos, expertos, al sector productivo, sindical, gremial, etc. Por lo que la exclusión de importantes actores políticos, sociales, económicos, académicos y sociedad civil, restó representatividad al Pacto, y en consecuencia, a las reformas aprobadas, ya que no reflejan la pluralidad política y social del país.

Cuadro 32 Mapa de Actores del Pacto por México



Fuente: elaboración propia con base en Pacto por México en <http://pactopormexico.org/> y José Murat, (2014).

John M. Ackerman, destaca que ninguno de los personajes que negociaron directamente el Pacto fue electo por medio de una votación democrática, universal y directa. Si bien Gustavo Madero, Jesús Zambrano, Pedro Joaquín Coldwell y César Camacho Quiroz, fueron “elegidos” por sus partidos como dirigentes, ninguno de los integrantes de la Mesa Tripartita de negociación ocupaba un puesto de elección popular (Ackerman, 2012).

3.3. Adéndum al Pacto por México

Como se mencionó en el apartado 3.1., el hecho de que el Pacto por México se haya integrado por las dirigencias de la principales partidos políticos y la Presidencia, implicó que los acuerdos quedaron subordinados a la lógica partidaria y la competencia política. En otras palabras, la competencia en las elecciones locales que se celebraron en el año 2013, influyó en las negociaciones del Pacto, como se expone a continuación.

El 17 de abril de 2013 el presidente del PAN, Gustavo Madero, acusó al Gobierno de Veracruz de crear una estructura electoral conformada por 57 funcionarios de Gobierno, tanto local como federal, para apoyar con recursos de programas sociales a los candidatos priistas. Anunció que presentaría un recurso de juicio político contra el gobernador Javier Duarte y la secretaria de Desarrollo Social, Rosario Robles. Siete funcionarios fueron destituidos, pero el Presidente Enrique Peña Nieto mostró su apoyo a Rosario Robles (Delgado & Cervantes, 2013).

El 19 de abril, el presidente Peña Nieto defendió en un evento público a Rosario Robles, el mensaje del presidente fue: “Rosario, no te preocupes, hay que aguantar” (Aristegui, 2013).

El 22 abril Gustavo Madero manifestó que no acudiría a ningún evento del Pacto por México hasta que se aclarara la situación sobre el uso de programas sociales para beneficiar al PRI en las elecciones en Veracruz. En tanto, Jesús Zambrano, dirigente del PRD, dijo que la muestra de apoyo que dio el Presidente a Rosario Robles “constituye una carta de impunidad y de protección hacia los delincuentes electorales” (ADNpolítico, 2013a).

El 23 abril, para continuar con las actividades del Pacto, el PAN pidió tres acciones al presidente y al PRI: blindar los programas sociales de todos los estados en donde se realizarán comicios este año, que la Procuraduría General de la República (PGR) actúe penalmente contra los 57 funcionarios denunciados por su partido, y que los legisladores del PRI procedan a favor de la solicitud de juicio político contra Duarte de Ochoa y Robles.

El 30 de abril Jesús Zambrano aseguró que el Pacto se hallaba en un “impasse” y esperaba que el Gobierno federal ejerciera acciones contra los 57 funcionarios involucrados en el supuesto uso de recursos en Veracruz. Zambrano dio a conocer que junto al PAN propondrían poner una denuncia en la Fiscalía Especializada en Delitos Cometidos por Servidores Públicos de la Procuraduría General de la República en contra de Rosario Robles y Javier Duarte (Aristegui, noticias, 2013).

El 7 de mayo el presidente Enrique Peña Nieto y los presidentes de los tres partidos políticos nacionales con mayor representación: César Camacho Quiroz del PRI, Gustavo Madero del PAN y Jesús Zambrano Grijalva del PRD, firmaron un Adéndum al Pacto por México con dos acuerdos que contienen once compromisos adicionales (Pacto por México, Adéndum, 2013).

EL Adéndum al Pacto por México, reconoció la necesidad de controlar el gasto social para que no sea utilizado electoralmente, blindar los programas sociales a fin de que sus recursos no influyeran en los procesos electorales y garantizar condiciones de equidad en las elecciones. Lo anterior “como condición de los partidos de oposición para continuar en el Pacto por México y sacar adelante otros acuerdos como las reformas educativa, financiera, energética y de telecomunicaciones, principalmente.” (Alvarado, 2015:15).

Cuadro 33
11 puntos del Adéndum al Pacto por México

1. Respeto a la ley y limpieza electoral
2. Blindaje electoral.
3. Participación de la sociedad civil.
4. Profesionalización e imparcialidad de los delegados y operadores de programas federales.
5. Comisiones plurales estatales.
6. Comisión Plural Nacional de preservación del entorno político de equidad de la competencia.
7. Creación de condiciones de equidad de la competencia en cada uno de los 14 estados que sostendrán elecciones en julio de 2013.
8. Observación electoral.
9. Reforma electoral adelantando compromisos 89 y 90 del Pacto.
10. Crear el Sistema Nacional de Programas Sociales
11. Transparencia, deudas estatales y combate a la corrupción

Fuente: Pacto por México, *Adéndum*, 2013 en <http://pactopormexico.org/adendum-al-pacto-por-mexico/>

3.4. Resultados del Pacto por México

Pedro Javier González argumenta que en cuanto a su contenido, el *Pacto por México* incluyó como objeto de la negociación los temas que desde tiempo atrás habían estado presentes en el debate nacional y habían sido el núcleo de esfuerzos previos de definición de una agenda de amplio consenso. En otras palabras, son, *grosso modo*, los mismos temas que quisieron o hubiesen querido impulsar los dos presidentes panistas en su momento (González, 2013:7).

Operación política del Pacto:

1. Consideró diversos mecanismos garantes de su cumplimiento, tales como la creación de un **Consejo Rector** que articuló las negociaciones y, entre otras cosas, definió los objetivos, estableció un calendario de trabajo y coordinó la elaboración de las iniciativas de ley que se consensaron; la conformación de una coordinación técnica, que dio seguimiento a los acuerdos del Consejo

Rector y a los consensos de las mesas de trabajo; y mecanismos de seguimiento y evaluación.

2. Se relacionó con la dinámica de la vida política. El factor clave es que la necesidad del gobierno de buscar un gran acuerdo se alinea ahora con las necesidades y los cálculos de sectores importantes de los dos principales partidos de oposición. En otras palabras, se brindaron los incentivos para cooperar. (González, 2013:8).
3. El Pacto por México constata que el gobierno actual no apuesta por una reforma estructural, una reforma a fondo que lleve a la democratización integral del sistema político, la apuesta es de reformas graduales que permitan generar apoyos de los principales partidos políticos, construir consensos y generar una imagen de camino democrático, pero sin poner en juego el control y la continuidad del PRI en el mediano plazo.

Una forma de evaluar al Pacto es por los resultados obtenidos. El número de reformas constitucionales, la aprobación de nuevas leyes y reformas legales, producto del Pacto por México no tiene precedente en nuestro país. Se realizaron en veinte meses 11 reformas estructurales: energética, en materia de telecomunicaciones, en competencia económica, financiera, hacendaria, laboral, educativa, Código Nacional del Procedimientos Penales, Ley de Amparo, Reforma Político-Electoral, y en materia de Transparencia (Reformas en Acción, 2013).

De acuerdo con Pablo Cabañas “se sumaron 58 modificaciones a la Constitución; 81 a leyes secundarias; la creación de 21 ordenamientos jurídicos, de los cuales 15 fueron abrogados; la creación de tres nuevas instituciones y un entramado jurídico para 13 instituciones” (Cabañas, 2015:49).

En el siguiente cuadro se presenta un cronograma de la aprobación por las cámaras de Diputados y Senadores, de las reformas constitucionales acordadas en el Pacto por México:

Cuadro 34
Cronología de la aprobación de las reformas constitucionales producto del Pacto por México

APROBACIÓN DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES PRODUCTO DEL PACTO POR MÉXICO



Fuente: elaboración propia con base en Gobierno de la República, *Reformas en Acción*, <http://reformas.gob.mx/>

En los siguientes cuadros se presentan las reformas estructurales, y las nuevas leyes aprobadas y leyes reformadas producto del Pacto.

Cuadro 35
Reformas estructurales producto
del Pacto por México

Reforma	Contenido
Reforma Laboral	<p>Tiene como principal objetivo incentivar la creación de empleos y establecer condiciones de trabajo más dignas para los mexicanos.</p> <p>Con esta reforma, se hace posible que más jóvenes, mujeres y adultos mayores puedan desarrollarse profesionalmente, al establecer nuevas modalidades de incorporación al mercado de trabajo, tales como los contratos a prueba y de capacitación inicial. De igual manera, se regula la práctica de la subcontratación u <i>outsourcing</i>, para evitar que se abuse de esta figura.</p> <p>La reforma también brinda una mayor protección a los trabajadores ante los casos de acoso y hostigamiento, así como en situaciones de embarazo, lactancia, paternidad y discapacidad. Además, se fortalecen los derechos de los trabajadores domésticos, del campo y del sector de la minería.</p>
Reforma Hacendaria	<p>Consiste en una serie de cambios a la Hacienda Pública cuya finalidad es incrementar los ingresos con los que cuenta el Estado para atender de forma eficiente las necesidades básicas de la población.</p> <p>Esto se logra aumentando la recaudación de forma progresiva, es decir, haciendo el pago de impuestos más justo, así como destinando los recursos recaudados para robustecer la seguridad social y apoyar a las familias de menores ingresos.</p> <p>Ofrece incentivos adicionales a emprendedores y pequeños productores del campo para que puedan consolidarse.</p> <p>Contribuye a combatir la obesidad y mejorar la calidad del aire, ya que crea impuestos para desalentar el consumo de alimentos nocivos para la salud y el medio ambiente.</p>
Reforma Financiera	<p>Tiene dos objetivos: dar más crédito y que éste sea más barato. Para lograrlo se fomenta la competencia en el sector financiero, a fin de reducir el costo y aumentar la oferta crediticia, así como mejorar la operación de las entidades financieras y de los órganos reguladores con el propósito de brindar solidez y confiabilidad al sistema financiero.</p> <p>facilita el crédito a través de la Banca de Desarrollo a fin de detonar el crecimiento en los sectores productivos más importantes.</p> <p>Un sistema financiero sólido y prudente, la reforma actualizó el marco normativo con relación a las actividades de este sector y dotó a las instituciones reguladoras de herramientas adecuadas para sancionar e impedir conductas que amenacen la estabilidad del sistema financiero.</p>
Reforma en materia de Transparencia	<p>Fortalece el derecho de acceso a la información pública de todos los mexicanos, facilita la evaluación del trabajo de los servidores públicos por parte de la ciudadanía y fomenta la rendición de cuentas.</p> <p>Esto se logra dotando al Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos de mayores facultades, tales como la de interponer acciones de inconstitucionalidad, y brindándole autonomía constitucional. Además, se sientan las bases para la creación de órganos autónomos especializados en esta materia en cada uno de las entidades federativas, con lo que se consolida un sistema nacional de transparencia.</p> <p>Esta reforma también posibilita que todo mexicano pueda conocer la información de los tres niveles de gobierno, de los partidos políticos y de toda persona, incluidos los sindicatos, que utilice dinero público. Con ello se deja claro que la transparencia y la rendición de cuentas son principios que acompañan a todo el esfuerzo transformador que se ha llevado a cabo a lo largo de los últimos meses.</p>
La Reforma Educativa	<p>Garantiza el ejercicio del derecho de los niños y jóvenes a una educación integral, incluyente y de calidad que les proporcione herramientas para superar exitosamente los desafíos que plantea un mundo globalizado y cada vez más</p>

Reforma	Contenido
	<p>digital.</p> <p>Crea un Servicio Profesional Docente que garantizará que el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio docente se realice con base en el mérito y el trabajo de los profesores, reemplazando a los métodos anteriores, opacos y discrecionales.</p> <p>Se crea un Sistema Nacional de Evaluación Educativa que será utilizado como un mecanismo de mejora permanente en beneficio de los alumnos.</p> <p>Equidad y de inclusión. incorpora una serie de programas estratégicos que ponen énfasis en que los mexicanos más vulnerables tengan acceso pleno a los beneficios que otorga el Sistema Educativo Nacional. Entre estas iniciativas destacan el “Programa Escuelas de Tiempo Completo”, el “Programa de Rehabilitación de Planteles–Escuelas Dignas”, el “Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa” y el “Programa de la Reforma Educativa”.</p>
Reforma Energética	<p>Introduce una profunda transformación en la industria petrolera mexicana y en las actividades del Sistema Eléctrico Nacional.</p> <p>Esto se traducirá en un impulso adicional al crecimiento económico de México, en una mayor disponibilidad de petróleo, gas natural y sus derivados, así como en un servicio eléctrico público de mejor calidad, con mayor cobertura y precios más competitivos.</p> <p>Abre el sector a la competencia para atraer inversiones que permitan ampliar la producción de hidrocarburos del país, conservando la propiedad de la nación sobre estos recursos.</p> <p>El Sistema Eléctrico Nacional recibe un impulso adicional al permitir la participación de más empresas en la generación de electricidad, con lo que se amplía el mercado eléctrico mayorista a fin de reducir el costo de la electricidad, impulsar la transición a energías limpias y extender la cobertura del sistema a las zonas que aún carecen de este esencial servicio.</p> <p>Es la que más expectativas creó, previendo que sea el pilar del crecimiento económico en los próximos años.</p>
Reforma Político-Electoral	<p>La reforma contempla la posibilidad de formar un gobierno de coalición, y establece otros mecanismos para fomentar la corresponsabilidad entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, como la ratificación de los miembros del gabinete. Se recupera la institución de la reelección legislativa.</p> <p>Además, con la reforma se brinda autonomía a las instituciones encargadas tanto de la procuración de justicia como de la evaluación de la política social del gobierno, garantizando su profesionalismo e independencia.</p> <p>Transforma las instituciones y las reglas electorales que rigen los procesos democráticos en México.</p> <p>Se cambia del IFE al INE (Instituto Nacional Electoral).</p> <p>Garantiza la paridad de género en la nominación de candidatos a puestos de elección popular.</p> <p>Establece mecanismos para que los ciudadanos que opten por buscar un cargo público a través de una candidatura independiente.</p>
Reforma en Telecomunicaciones y Radiodifusión	<p>Se amplían las libertades de expresión y de acceso a la información, así como los derechos de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión, política de inclusión digital universal. Competencia en todos los servicios de telecomunicaciones.</p> <p>Esta reforma permitirá atraer inversiones en sectores clave como en el de comunicación vía satélite y radiodifusión, estimulando así el desarrollo de las telecomunicaciones a lo largo y ancho del territorio nacional.</p>

Reforma	Contenido
La Reforma en materia de Competencia Económica	<p>Actualiza la legislación y fortalece la institución reguladora encargada de ponerla en práctica. Se amplió el catálogo de prácticas anticompetitivas y se endurecieron las sanciones a las mismas, lo que contribuye a proteger los derechos de los consumidores.</p> <p>Impulsar un mercado interno más competitivo, justo y transparente que permita que las familias, especialmente las de menores ingresos, tengan acceso a más productos y servicios de calidad a precios más bajos.</p> <p><u>Aumento de la competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas.</u></p>
La nueva Ley de Amparo	<p>Actualiza y fortalece este instrumento, que históricamente ha sido el mecanismo de control de constitucionalidad más importante de nuestro sistema jurídico.</p> <p>Se amplía la esfera de protección que el amparo proporciona a los ciudadanos, que ahora incluye los derechos humanos previstos en tratados internacionales.</p> <p>Se eleva la eficacia de la justicia mexicana al simplificar y modernizar trámites. Ahora, la presentación de la demanda de amparo podrá efectuarse en línea, mediante el uso de la Firma Electrónica.</p>
Código Nacional de Procedimientos Penales	<p>Permitió generar un modelo unificado de justicia penal y garantiza que todos los mexicanos seremos juzgados con los mismos procedimientos, sin importar el lugar del país en el que nos encontremos.</p> <p>Dentro del contenido de este nuevo código destacan la garantía de la presunción de inocencia en todo procedimiento penal, el énfasis en la protección de las víctimas, la reparación del daño, el respeto a los derechos humanos y la existencia de mecanismos alternativos, a través de los cuales las partes podrán llegar a una solución de forma pacífica, ágil y eficaz para dar por concluido un conflicto denunciado, sin necesidad de llegar a la sentencia.</p> <p>Facilita la implementación de un sistema acusatorio y de juicios orales en México, proceso que debe concluirse a más tardar en 2016.</p>

Fuente: elaboración propia con base en Gobierno de la República, *Reformas en Acción*, <http://reformas.gob.mx/>

Cuadro 36
Reformas constitucionales producto del Pacto por México
LXII Legislatura (2012 – 2015)

Presenta por	Reforma	Nuevas leyes expedidas y leyes reformadas
Ejecutivo federal	Educativa	<ul style="list-style-type: none"> • Ley General de Educación. • Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. • Ley General del Servicio Profesional Docente.
Ejecutivo federal, PAN y PRD	Energética	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos. • Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo. • Ley de Petróleos Mexicanos. • Ley de la Comisión Federal de Electricidad. • Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética. • Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos. • Ley de Industria Eléctrica • Ley de Energía Geotérmica. • Ley de Hidrocarburos

Presenta por	Reforma	Nuevas leyes expedidas y leyes reformadas
		<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Inversión Extranjera • Ley Minera • Ley de Asociaciones Público Privadas • Ley Orgánica de la Administración Pública Federal • Ley Federal de las Entidades Paraestatales • Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público • Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las Mismas • Ley de Aguas Nacionales • Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria • Ley General de Deuda Pública • Ley Federal de Derechos • Ley de Coordinación Fiscal.
Ejecutivo federal	Telecom	<ul style="list-style-type: none"> • Ley Federal de Radiodifusión y Telecomunicaciones. • Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano. • Ley de Inversión extranjera. • Ley Federal del Derecho de Autor. • Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. • Ley de Amparo. • Ley del Sistema Nacional de Información, Estadística y Geografía. • Ley Federal sobre Metrología y Normalización. • Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. • Código Penal Federal. • Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. • Ley de Asociaciones Público Privadas. • Ley Federal de las Entidades Paraestatales.
Ejecutivo federal	Financiera	<ul style="list-style-type: none"> • Ley para Regular a las Agrupaciones Financieras. • Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros. • Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros. • Ley de Instituciones de Crédito. • Ley del Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores. • Ley de Ahorro y Crédito Popular. • Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo. • Ley de Uniones de Crédito. • Ley de Instituciones de Crédito.

Presenta por	Reforma	Nuevas leyes expedidas y leyes reformadas
PRI-PVEM, Sen. Alejandro Encinas PRD	Transparencia	<ul style="list-style-type: none"> • Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. • Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. • Ley Federal de Datos Personales en Posesión de los Particulares.
PRD y Sen. Laura Rojas PAN		<ul style="list-style-type: none"> • Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. • Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
PRI-PVEM, PAN y PRD, Senado	Anticorrupción	<ul style="list-style-type: none"> • Ley Federal Anticorrupción (pendiente). • Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
38 iniciativas de diversos legisladores	Político- electoral	<ul style="list-style-type: none"> • Ley General de Partidos Políticos • Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. • Ley General en Materia de Delitos Electorales. • Ley Federal de Consulta Popular • Ley General de Propaganda Gubernamental (pendiente).
Ejecutivo	Laboral	<ul style="list-style-type: none"> • Ley Federal del Trabajo.

Fuente: Integralia, 2015. *Reporte Legislativo, Número Seis, LXII Legislatura (2012 – 2015)*, pp. 23-24, con base en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados y SIL-SEGOB, apartado de "Reporte de decretos".

3.5. El costo del consenso, análisis con base en el Método Harvard

Como se ha expuesto, las negociaciones del Pacto por México no fueron públicas, no existe información sobre las propuestas y negociaciones que se realizaron entre las partes.

A pesar de la falta de información sobre la negociación del Pacto, resulta relevante observar el incremento en el gasto asignado a los grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados en la LXII Legislatura, es decir, en el periodo en el que se procesaron las reformas producto del Pacto por México.

De acuerdo con datos del *Reporte Legislativo Seis* de Integralia, los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados recibieron 3,130 millones de pesos, de los cuales 2,003 millones corresponden a **subvenciones**⁶ variables, 483 millones 32 mil pesos a subvenciones extraordinarias, 228 millones 235 mil pesos a

⁶ Las subvenciones son recursos financieros que se asignan a los Grupos Parlamentarios para apoyar el desarrollo de sus actividades legislativas, así como las actividades complementarias y de gestoría. Las subvenciones se integran por una suma fija de carácter general y otra variable, en función del número de diputados que los conformen. Integralia, *Reporte Legislativo Seis, LXII Legislatura 2012-2015*.

subvenciones fijas y el resto por concepto de apoyos logísticos y honorarios (con información hasta abril de 2015), (Integralia, 2015: 57).

De acuerdo con información de Integralia, las subvenciones en el Congreso son equivalentes a la partida secreta que tenía el presidente, se ejercen sin transparencia ni rendición de cuentas.

Cuadro 37
Recursos asignados a los grupos parlamentarios de la LXI y LXII Legislaturas de la Cámara de Diputados
(Miles de pesos constantes)

Bancada	LXI LEGISLATURA (sep. 2009-abril 2012)	LXII LEGISLATURA (sep. 2012 – abril 2015)	Incremento porcentual	TOTAL
PRI	825,647	1,248,133	51.17	2,073,780
PAN	535,271	691,432	29.17	1,226,703
PRD	252,845	614,460	143.0	867,305
PVEM	106,704	204,060	91.24	310,764
MC	56,073	158,070	181	214,143
PT	76,992	114,613	48.86	191,605
Panal	56,889	93,082	63.62	149,971
Morena*	0	6,485	0	6,485
TOTAL	1,910,421	3,130,335	63.85	5,040,756

Fuente: Integralia, 2015, *Reporte Legislativo Número seis, LXII Legislatura (2012 – 2015)*, p. 59.

Como se expone en el cuadro anterior, de acuerdo con datos de Integralia, la Legislatura LXII reportó un incremento de casi 64% en las subvenciones a los grupos parlamentarios en comparación con la Legislatura anterior, sin justificación alguna, pasando de 1,910 millones de pesos a 3,130 millones. El PRI, el PAN y el PRD recibieron las asignaciones presupuestarias más altas. Asimismo, es de destacar que en el primer cuatrimestre de la Legislatura resalta el gasto ejercido en subvenciones, con una suma de 510 millones de pesos. (Integralia, 2015).

Por partido político, el aumento es de 51.17% para el PRI, 29.17% para el PAN, 143% para el PRD, 91.24% para el PVEM, 181% para MC, 48.86% para el PT y 63.62% para el PANAL (Integralia, 2015), como se observa en el siguiente

cuadro:

Cuadro 38
Recursos asignados a los grupos parlamentarios de la
Cámara de Diputados, septiembre 2012- abril 2015
(Miles de pesos constantes)

Bancada	2012 (sep.-dic)	2013	2014	2015 (ene-abril)	TOTAL
PRI	190,836	475,067	461,420	120,810	1,248,133
PAN	111,781	260,325	257,402	61,924	691,432
PRD	113,191	221,292	225,062	54,915	614,460
PVEM	32,167	75,798	78,796	17,299	204,060
MC	26,043	70,609	52,128	9,290	158,070
PT	20,703	46,393	38,350	9,167	114,613
PANAL	15,669	35,513	33,011	8,889	93,082
MORENA	0	0	0	6,485	6,485
TOTAL	510,390	1,184,997	1,146,169	288,779	3,130,335

Fuente: Integralia, 2015, *Reporte Legislativo Número seis, LXII Legislatura (2012 – 2015)*, p. 60.

Para analizar el proceso de negociación del Pacto por México utilizaremos el Método de Harvard, tal y como se expuso en el Capítulo I, dicho método basado en principios comprende “siete elementos esenciales” de la negociación: intereses, personas, alternativas, opciones, criterios/legitimidad, compromisos y comunicación.

Retomando los siete elementos del método Harvard de Negociación aplicados al Pacto por México se observaron los siguientes resultados:

1. Intereses

Se considera que los intereses son las razones subyacentes que explican las posiciones de las personas. Los enfoques integradores sostienen que para negociar eficazmente, los negociadores deben ir más allá de las posiciones y deben intentar satisfacer los verdaderos intereses subyacentes. (Ury & Fisher, 1999).

Con base en los datos y la información recopilada se deduce que los intereses de los actores son de carácter político y económico. Es decir, más allá de buscar un beneficio netamente social se buscó ganar y conservar posiciones de poder.

Por tanto, el objetivo del PRI era lograr los consensos y la mayoría legislativa para sacar adelante una serie de reformas estructurales de corte neoliberal, bajo un contexto de gobierno dividido y poder sacar adelante su programa de gobierno.

El PAN, por su lado, coincidía con los intereses del PRI en lograr aprobar las reformas neoliberales faltantes, que no se lograron aprobar durante los dos sexenios panista. La decisión del PAN de participar en el Pacto respondió a la estrategia de mantener presencia como oposición en medio de fuertes crisis internas.

El PAN, presentó una iniciativa de Reforma Político-Electoral y buscó que se aprobara antes que la Reforma Energética. Buscó la creación del INE y la desaparición de los órganos electorales locales, buscando maximizar su posición impulsando nuevas condiciones de equidad en las contiendas electorales.

Por otro lado, el interés del PRD en participar en las negociaciones del Pacto por México respondió al objetivo de mantener presencia política y beneficios para sus miembros, particularmente de Nueva Izquierda. Para lograr legitimidad buscó ampliar y profundizar el tema de participación ciudadana “cartas ciudadanas”. Y por otro lado, planteó la Reforma Política del Distrito Federal.

2. Opciones

En el método Harvard las opciones son soluciones posibles para un problema compartido por dos o más partes. Representan todas las posibilidades de acuerdo. Una buena decisión es elegir la opción que maximice los beneficios y minimice los costos o consecuencias considerando: tiempo, espacio y persona. (Fisher & Ury, 1999).

En el caso de la Presidencia y el PRI cedieron ante las acusaciones sustentadas por el PAN sobre el uso de programas sociales con fines electorales. Esto después de que Gustavo Madero y Jesús Zambrano expresaron que no acudirían a ningún evento del Pacto por México hasta que se esclareciera la situación sobre el uso de programas sociales para beneficiar al PRI en las elecciones de 2013 en Veracruz.

Bajo el contexto anterior, el PAN presionó con la inclusión de un Adéndum al Pacto. Condicionó de manera recurrente con que primero se aprobara la Reforma Política-Electoral en los términos propuestos por su iniciativa y después la Reforma Energética. De igual manera presionó para que se aprobaran las leyes secundarias en materia político-electoral.

El PRD buscó incluir una agenda amplia de instrumentos de participación ciudadana a nivel federal: plebiscito, referéndum, revocación de mandato, una Ley Federal de Participación Ciudadana y la Reforma Política del Distrito Federal.

3. Alternativas

Fisher y Ury argumentan que es crucial para ambas partes conocer la Mejor Alternativa Para un Acuerdo Negociado (MAPAN, MAAN o BATNA en inglés) antes y durante todas las etapas de una negociación. Un BATNA ofrece a los negociadores una medida de flexibilidad que no está presente en un punto mínimo aceptable (Fisher & Ury, 1999).

En este caso, el MAPAN, MAAN o BATNA para la Presidencia era ceder posiciones del gobierno a los partidos de oposición por su participación en el Pacto por México. Aumentar las subvenciones a los grupos parlamentarios en el Congreso de la Unión y aceptar reformas que debilitan al Poder Ejecutivo y fortalecen a la oposición.

En caso de que el PAN o PRD se negaran a participar en el Pacto, la alternativa para el PRI era incluir a otros partidos políticos: PVEM, Nueva Alianza, Movimiento Ciudadano y Partido del Trabajo.

La alternativa del PAN era no aprobar la Reforma Energética si no se aprobaba primero la Reforma Político-Electoral. La alternativa del PRD era no participar en el Pacto, bloquear las iniciativas del presidente en el Congreso y capitalizar su posición como partido de oposición en la próxima elección.

4. Criterios/Legitimidad

Tomando en cuenta que la legitimidad en una negociación consiste en tener razones basadas en criterios objetivos ajenas a la voluntad de las partes, lo que permite a las partes una mayor posibilidad de influir en las negociaciones de manera

favorable y aumenta la posibilidad de que la negociación tenga como resultado una solución racional, que agregue valor, cuando se formen en torno a principios aceptados mutuamente (Fisher & Ury, 1999).

En este sentido, la Presidencia reconoció que el Pacto debía formarse con los puntos coincidentes de las diversas visiones políticas de México. Por tanto, el Pacto fue viable por que el PRI, PAN y PRD realizaron un reconocimiento de la legitimidad de sus adversarios en el contexto poselectoral del 2012.

Además, se planteó que el Pacto sentaría las bases de un nuevo acuerdo político, económico y social para impulsar el crecimiento económico que genera los empleos de calidad que demandan los mexicanos y construir una sociedad de derechos que ponga fin a las prácticas clientelares, ampliando los derechos y las libertades con transversalidad y perspectiva de género, así como materializando los que ya están consagrados en la Constitución para generar bienestar para toda la población, disminuir la pobreza y la desigualdad social (Pacto por México, 2012).

El discurso de legitimidad en el Pacto por México se sustentó en cinco grandes temas que se traducirían en reformas de gran calado, agrupados en los siguientes apartados (Pacto por México, 2012) :

1. Sociedad de derechos y libertades
2. Crecimiento económico, empleo y competitividad
3. Seguridad y justicia
4. Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción
5. Gobernabilidad democrática.

5. Comunicación

Se considera que la forma en cómo se comunican las partes tiene un impacto crítico en los resultados de la negociación (Fisher & Ury, 1999). Desde esta perspectiva puede observarse que la negociación del Pacto por México fue a puertas cerradas entre sus integrantes, no fue pública y transparente. No hay testimonios documentales. Toda la comunicación, reuniones, acuerdos, debates, discusiones,

posturas de las partes, no fueron públicas, no hay minutas, actas, estenográficas o documentos que relaten, reseñen o den constancia del proceso de negociación.

6. Compromiso

Dado que los compromisos son acuerdos, declaraciones sobre lo que harán las partes, deben ser realistas, suficientes con los intereses de cada parte y bien definidos. Implican el grado en que se van involucrando las partes para luego cumplir con el acuerdo (Fisher & Ury, 1999).

El Pacto por México comprendió 95 compromisos y un *Adéndum*. El Consejo Rector tuvo la misión de estructurar la agenda de reformas que se presentarían en el Pacto por México y supervisar su cumplimiento, fue un aspecto innovador y en gran parte motivo de éxito del Pacto.

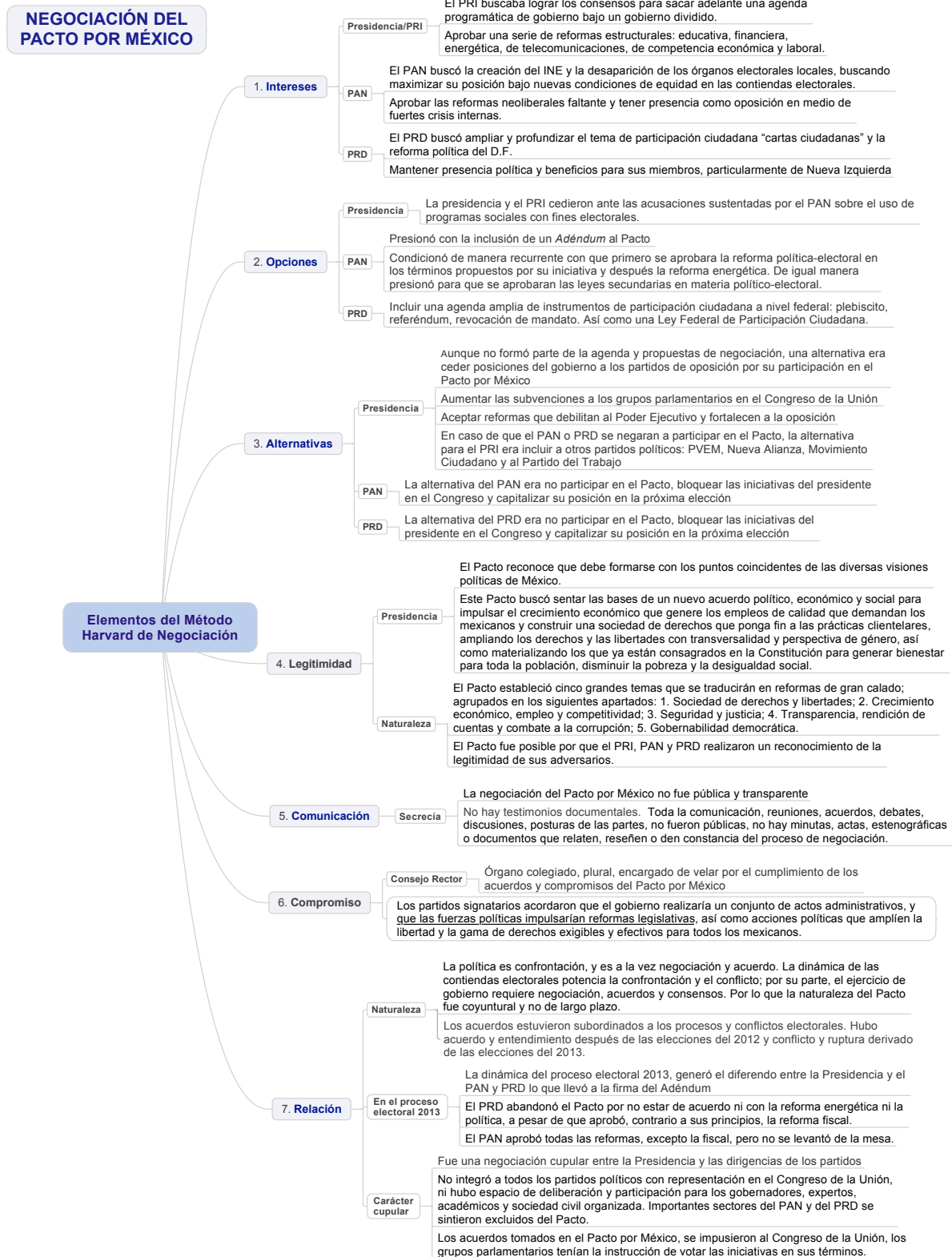
7. Relación

La relación es un aspecto muy importante en la negociación; por lo que se busca preservar la relación para trabajar colaborativamente (Fisher & Ury, 1999).

La naturaleza del Pacto fue coyuntural y no de largo plazo. Los acuerdos estuvieron subordinados a los procesos y conflictos electorales. Hubo acuerdo y entendimiento después de las elecciones del 2012 y conflicto y ruptura en las elecciones del 2013. La dinámica del proceso electoral, generó el diferendo entre la Presidencia y el PAN y PRD lo que llevó a la firma del Adéndum.

Fue una negociación cupular entre la Presidencia y las dirigencias de los partidos. No integró a todos los partidos políticos con representación en el Congreso de la Unión, ni hubo espacio de deliberación y participación para los gobernadores, expertos, académicos y sociedad civil organizada. Importantes sectores del PAN y del PRD se sintieron excluidos del Pacto. Los acuerdos tomados en el Pacto por México, se impusieron al Congreso de la Unión.

Cuadro 39 Negociación del Pacto por México, análisis con base en el Método Harvard



Fuente: elaboración propia con base en el método Harvard de negociación.

CAPÍTULO IV

LA NEGOCIACIÓN DE LA REFORMA POLÍTICO-ELECTORAL

El sistema electoral es una variable que influye de manera decisiva en la política, y más específicamente en la representación política y en la conformación de los sistemas de partidos, y a través de estas variables, indirectamente en el régimen político y la gobernabilidad de un país (Diccionario Electoral 1989:1159). En este Capítulo se analizan antecedentes y contenido de la Reforma Político-Electoral de 2014. Así como las negociaciones que se llevaron a cabo para sacar adelante la Reforma dentro del proceso de negociación en el Pacto por México.

4.1 Reforma político- electoral 2014

El sistema electoral influye de manera determinante en:

1. En la representación política.
2. En la estructuración de los partidos políticos, tanto internamente como en su relación con el electorado.
3. En la polarización ideológica y política a nivel del electorado y del sistema de partidos.
4. En la representación de los intereses de diversos sectores de la sociedad.
5. En el tipo de competencia política.
6. En las formas de participación política.
7. Las características o modelos de las campañas electorales.
8. En el modelo de comunicación política.
9. En la capacidad del sistema político para generar bienestar de la población en la medida del buen funcionamiento de las instituciones políticas.
10. En la legitimidad del sistema político (Diccionario Electoral, 1989:1160)

La Reforma Político-Electoral, por tanto, cobra una importancia fundamental, ya que sus efectos tienen relevancia estructural en nuestro sistema político. Es decir, la negociación coyuntural que se dio entre los principales partidos políticos y la

Presidencia en el Pacto por México, tuvo repercusiones estructurales y de largo plazo en el sistema electoral y en el régimen político, al incorporar nuevas figuras jurídicas que modifican la relación entre el Ejecutivo y otros poderes: gobierno de coalición, ratificación de miembros del gabinete, aprobación del Plan General de Desarrollo por la Cámara de Diputados, autonomía de la PGR, autonomía del CONEVAL, etc.

4.1.1 Antecedentes

La Reforma Político-Electoral de 2014, tuvo como antecedente inmediato la Reforma Política de 2012, aprobada en el gobierno de Felipe Calderón.⁷

Previo a la aprobación de la Reforma Política de 2012, los partidos políticos analizaron y discutieron el tema de cómo construir nuevos equilibrios institucionales entre los tres poderes, en ese contexto presentaron en el Congreso de la Unión diversas iniciativas tendientes a generar una nueva lógica de equilibrios, controles, pesos y contrapesos entre los poderes, en el marco de las condiciones de pluralismo que caracteriza la realidad política.

María Amparo Casar analizó las propuestas presentadas por los grupos parlamentarios y el Ejecutivo federal, en el contexto de la reforma política propuesta por el presidente Felipe Calderón, encontrando que:

Desde la perspectiva del equilibrio de poderes, lo que se desprende de estas propuestas es que están a discusión dos modelos contrapuestos: el que busca acotar más al Poder Ejecutivo y el que busca fortalecerlo como vía para mejorar el desempeño. Este último, a su vez, está permeado por la discusión entre dos alternativas que no necesariamente son excluyentes. La primera que plantea fortalecer al presidente por la vía de generar mayorías para su partido y la segunda que, sin alterar mayormente el sistema de representación, propone su fortalecimiento mediante la ampliación de sus facultades legislativas. Esto es, un modelo que busca acabar con una supuesta parálisis fundamentalmente por la vía de la representación y otro por medio de la alteración en el equilibrio de poderes.

⁷ La iniciativa de Reforma Política presentada por el presidente Felipe Calderón el 15 de diciembre de 2009, abrió la discusión en el Congreso de la Unión sobre las modificaciones necesarias en materia de división de poderes, el sistema de representación y nuevos equilibrios políticos acordes con la realidad política de nuestro país.

La iniciativa de reforma enviada por el presidente Calderón al Congreso se adscribe al primer modelo: fortalecimiento del Poder Ejecutivo por la doble vía de modificar tanto el equilibrio de poderes como el sistema de representación (Casar, 2010:139-140).

Cuadro 40
Propuesta de reforma política del presidente
Felipe Calderón, 2011-2012

Aprobadas	No aprobadas
<ul style="list-style-type: none"> • Consulta Popular • Iniciativa ciudadana. • Candidaturas independientes a nivel constitucional para todos los cargos de elección popular. • Facultar al Poder Ejecutivo para que pueda presentar al Congreso dos iniciativas preferentes que deberán votarse antes de que concluya el periodo. En caso contrario éstas se considerarían aprobadas. • Reconocer a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la atribución para presentar iniciativas de ley en el ámbito de su competencia. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reelección de alcaldes y miembros del ayuntamiento por doce años. • Reelección de legisladores federales por doce años. • Reducir el número de integrantes del Congreso. • Aumentar el mínimo de votos para que un partido político conserve su registro (de 2 a 4%). • Segunda vuelta electoral para la elección presidencial. • Derecho de veto de leyes y afirmativa ficta. • Facultad del Ejecutivo “reconstrucción presupuestal” para presentar observaciones parciales o totales a los proyectos aprobados por el Congreso y al Presupuesto de Egresos de la Federación.

Fuente: Vargas González Pablo (2014), “México: reforma política obstruida. La resistencia al cambio (2006-2012)”, *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, No. 13, julio de 2013-julio de 2014, México, p. 28.

Cuadro 41
Reforma Política
Principales Iniciativas del Poder Ejecutivo, Legisladores de los Grupos Parlamentarios del PRD, PT y Convergencia, y de Senadores y Diputados del Grupo Parlamentario del PRI

Tema	Poder Ejecutivo (15-12-09)	PRD (18-02-10)	PRI (23-02-10 y 25-03-10)
Composición/Elección Cámara de Diputados	Sistema mixto con 400 diputados (240 MR y 160 RP)	Representación proporcional con 500 diputados	Sistema Mixto con 400 diputados (300 MR y 100 RP)/Eliminación del tope de sobrerepresentación
Composición/Elección Cámara de Senadores	Reducción a 96 senadores, electos en 32 circunscripciones estatales con listas abiertas	128 senadores de RP, 96 en 32 circunscripciones estatales y 32 en una circunscripción nacional	Reducción a 96 senadores, 64 de mayoría y 32 primera minoría
Reelección Legisladores	Diputados: 4 periodos de 3 años = 12 Senadores: 2 periodos de 6 años = 12	X	Diputados: 3 periodos de 3 años = 9 Senadores: 2 periodos de 6 años = 12
Reelección Presidentes Municipales	4 periodos de 3 años = 12	X	X
Elección de Presidente	Mayoría Absoluta, elecciones legislativas concurrentes con la posible segunda vuelta	X	X
Candidaturas Independientes	A todos los cargos electivos. Aval de 1% del padrón de la demarcación correspondiente	Presidente, Diputados y Senadores. Aval de 1% de la lista nominal de electores	X
Umbrales	4%	X	X
Iniciativa Ciudadana	A solicitud del 0.1% del padrón electoral nacional	A solicitud del 0.1% de lista nominal de electores y con carácter de preferente	X
Iniciativa a la Suprema Corte	Limitada a materias de competencia del Poder Judicial	X	X
Iniciativa Preferente	Al Ejecutivo, con <i>afirmativa ficta</i> en caso de no pronunciamiento del Congreso al término del periodo y con referéndum en caso de que sean reformas constitucionales	A Ejecutivo, Grupos Parlamentarios y Ciudadanos	X
Veto y Reconducción Presupuestal	El presidente puede observar la Ley de Ingresos y el PEF; el veto se supera por 2/3 de legisladores; en caso de no alcanzar los 2/3 se publica la parte no observada; en caso de no aprobación sigue vigente el del año anterior; si el último día de febrero no ha sido votado un nuevo presupuesto el anterior quedará vigente para el resto del año.	El presidente puede observar el PEF; el veto se supera por mayoría relativa; eliminación del veto de bolsillo; en caso de no aprobación sigue vigente el del año anterior hasta la aprobación del nuevo	En caso de que la Ley de Ingresos y el PEF no sean aprobados en el plazo previsto seguirán vigentes los del año anterior hasta la aprobación del nuevo
Veto Parcial	El Ejecutivo podrá promulgar la parte no vetada de una iniciativa de ley cuando el Congreso no alcance a superar el veto parcial	X	X
Mecanismos de Democracia Directa	Referéndum para iniciativas preferentes de carácter constitucional	Referéndum derogatorio de reformas constitucionales y leyes Plebiscito para políticas y obras públicas; vinculatorio con 50% + 1	Consulta Popular a solicitud del presidente, de 2% de los ciudadanos inscritos en el padrón o de 2/3 de los integrantes de ambas cámaras; se excluyen las materias

		de participación y mayoría de votos Revocación de Mandato para ejecutivo federal, estatal y municipal (incluido D.F.)	electoral y fiscal; vinculatorio con 50% de participación del padrón y mayoría simple
--	--	--	---

Fuente: María Amparo Casar (2010), *El Equilibrio de Poderes entre Presidente y Congreso, en Debatiendo la Reforma Política, Claves del Cambio Institucional en México*, Gabriel L. Negroto Editor, CIDE, México,.

El Ejecutivo para gobernar tiene que trabajar conjuntamente con el Legislativo y construir una mayoría política que permita la aprobación del presupuesto público, de nombramientos o ratificaciones de funcionarios relevantes, a fin de impulsar su programa de gobierno y las transformaciones que el país requiere. En este encuadre, como lo destaca María Amparo Casar, en un contexto de gobierno dividido, se presentan “dos modelos contrapuestos de reforma política para resolver el problema de gobernabilidad: el que busca acotar más al Poder Ejecutivo y el que busca fortalecerlo como vía para mejorar el desempeño.” (Casar, 2010: 139). La posición del PAN, partido en el poder en ese momento, fue buscar un arreglo institucional que fortaleciera al Poder Ejecutivo frente al Legislativo.

4.1.2 Cambios constitucionales

La Reforma Político-Electoral reformó los artículos constitucionales 26, 28, 29, 35, 41, 54, 55, 59, 65, 69, 73, 74, 76, 78, 82, 83, 84, 89, 90, 93, 95, 99, 102, 105, 107, 110, 111, 115, 116, 119 y 122, en total 31.

El proceso legislativo comprendió las siguientes etapas:

- 1) Tuvo como Cámara de origen al Senado de la República;
- 2) Fue aprobada en Cámara de origen: 3 de diciembre de 2013;
- 3) Se probó en la Cámara revisora el 5 de diciembre de 2013 con modificaciones;
- 4) Se aprobaron las modificaciones en la Cámara de origen el 13 de diciembre de 2013;
- 5) Se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014.

La reforma estableció un nuevo modelo de integración y distribución de competencias de las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales, realizó cambios que impactan el sistema de partidos, introdujo la reelección legislativa, así como la paridad de género en la postulación de candidaturas. De igual manera incluyó modificaciones a los procedimientos sancionadores, la propaganda electoral y gubernamental, el modelo de fiscalización, estableció nuevas causales de nulidad en las lecciones y reguló las consultas populares y candidaturas independientes.

Los cambios que introduce la reforma se pueden agrupar dos grandes rubros: modificaciones al régimen político y modificaciones al sistema electoral.

Cuadro 42
Reforma Político-Electoral del 2014

Régimen Político	Sistema Electoral
<ul style="list-style-type: none"> • Gobierno de coalición • Ratificación del secretario de Relaciones Exteriores por el Senado y del secretario de Hacienda y Crédito Público por la Cámara de Diputados. • Reección legislativa y reelección consecutiva de los miembros de los ayuntamientos (presidentes municipales, regidores y síndicos). • Fiscalía General de la República con autonomía constitucional. • Autonomía del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL. • Se adiciona como facultad de la Cámara de Diputados la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo. • El Senado de la República ratificará la Estrategia Nacional de Seguridad Pública. • A partir de 2024, la toma de protesta del presidente de la República será el primero de octubre y la presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación tendrá que llevarse a cabo a más tardar el día 15 del mes de noviembre. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se crea el INE y se establece un nuevo esquema de atribuciones entre éste y los Organismos Públicos Locales (OPLE's). • Régimen de partidos: se establece como umbral el 3% de la votación válidamente emitida para mantener el registro. • Los partidos son sujetos de transparencia. • Nuevas reglas sobre coaliciones. • Paridad de género en la postulación de candidaturas a legisladores federales y locales. • Fiscalización centralizada a cargo del INE. • Régimen sancionador se traslada al TEPJF. • Nuevas causales de nulidad de una elección federal o local cuando: se exceda el gasto de campaña en un 5.0 por ciento del monto total autorizado; por utilización de recursos de procedencia ilícita, desvío de recursos públicos; por la compra de cobertura informativa o de tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previsto en la ley. • Nuevas reglas para debates y publicación de encuestas. • Se sancionan las denuncias frívolas. • Instrumentos de participación ciudadana. • Se regulan las candidaturas independientes. • Garantizar el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a elegir representantes ante los ayuntamientos y para el ejercicio de sus formas de gobierno interno. • Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero, el sufragio podrá ser emitido por correo o presencial, entregando el voto en las

	<p>embajadas o consulados, o de manera electrónica.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se regulan las normas relativas a los delitos electorales.
--	--

Fuente: Elaboración propia, con base en el Sistema de *Consulta Reforma Electoral 2014* del Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, <http://portales.te.gob.mx/consultareforma2014>.

4.1.3. Principales aspectos de la reforma respecto al régimen político:

- **Gobierno de coalición.** Faculta al Ejecutivo Federal para definir de manera conjunta un programa de gobierno y una agenda común con cualquiera de los partidos representados en el Congreso de la Unión para formar un gobierno de coalición, salvo en los ramos de Defensa Nacional y Marina. Además de facultar al Congreso para ratificar los nombramientos de los secretarios de Estado, en caso de optar por gobierno de coalición (CPEUM, Art. 89, fracción XVII).
- Se instituyó la participación de ambas Cámaras en la **ratificación de gabinete**, a la Cámara de Diputados se le facultó para ratificar al Secretario de Hacienda y sus empleados mayores, salvo que se opte por un gobierno de coalición (CPEUM, Art. 74, III) y al Senado, se le dotó de la atribución de ratificar a los empleados superiores de Relaciones Exteriores, de integrar la lista de candidatos a Fiscal General de la República y enviarla al presidente, quien, a su vez, formará, de entre los propuestos, una terna que presentará al Senado, el que nombrará al Procurador y podrá hacer observaciones a su remoción, que puede hacer el presidente (CPEUM, Art. 102, Apartado A, fracciones II y III).
- Se da autonomía al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL.
- Se crea la **Fiscalía General de la República** que sustituye a la Procuraduría General de la República.

- Se instituye el **Instituto Nacional Electoral** en sustitución del Instituto Federal Electoral.
- Se faculta a la Cámara de Diputados para ratificar el **Plan Nacional de Desarrollo**.
- Se faculta al Senado para ratificar la **Estrategia Nacional de Seguridad Pública**.
- Se introduce la **reelección legislativa**. Los senadores podrán ser electos hasta por dos y los diputados federales hasta por cuatro periodos consecutivos. Sin embargo, deberán ser postulados por el mismo partido, a menos que hayan renunciado a su militancia antes de la mitad de su mandato (CPEUM, Art. 59).
- Las entidades federativas deberán regular la reelección de los presidentes municipales, regidores y síndicos, quienes podrán ser reelectos por un periodo consecutivo, siempre y cuando el periodo de su mandato no sea mayor a tres años. También deberán permitir la reelección de los diputados de las legislaturas locales y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal por hasta cuatro periodos consecutivos (CPEUM, Art. 115, fracción I). La reforma se aplicará a los diputados y senadores electos en 2018.
- Se eleva a 3% de la votación total emitida en elecciones federales el umbral para que un partido político nacional conserve su registro.
- Se **adelanta la fecha la jornada electoral** para el primer domingo de junio.
- Cambia la fecha de toma de protesta del presidente electo para el 1 de octubre (art. 83). Este cambio operará hasta la elección de 2024.⁸

⁸ Esta disposición se establece en el artículo Décimo Quinto Transitorio del Decreto de reforma.

4.1.4. Las nuevas reglas del juego en materia electoral

La Reforma Político-Electoral del 2014 estableció cambios sustantivos en el diseño y funcionamiento de los órganos electorales y nuevas reglas del juego que aplicaron a partir del proceso electoral 2014-2015. Se crea el Instituto Nacional Electoral (INE), en sustitución del IFE, con atribuciones tanto en los procesos electorales federales como locales, bajo un inédito y complicado esquema de competencias entre el INE y los Organismos Públicos Locales (OPL).

Se incrementó el número de consejeros electorales a 11 y cambió el procedimiento para designar a los consejeros del Consejo General. El nuevo procedimiento de designación de los consejeros electorales prevé una evaluación a cargo de un comité técnico, y el nombramiento se realiza por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados.

Al INE se le otorgaron facultades en el ámbito local en materia de coordinación, para atraer elecciones, asumir la realización de las actividades de los OPLEs y delegar atribuciones, como se observa en el siguiente cuadro:

Cuadro 43
Facultad de atracción, asunción y delegación del INE

Facultad	Definición	Quién la solicita	Justificación
Atracción	Facultad de atraer cualquier asunto de la competencia de los OPL cuando su trascendencia así lo amerite o sirva para sentar un criterio de interpretación.	Al menos 4 Consejeros Electorales (con la aprobación de 8 votos) o la mayoría de consejeros de OPL.	Cuando la naturaleza intrínseca del asunto permita que éste revista un interés superlativo reflejado en la gravedad del tema, es decir, en la posible afectación o alteración del desarrollo del proceso electoral o de los principios de la función electoral local. Para la atracción de un asunto con la finalidad de sentar un criterio de interpretación, el Instituto deberá valorar su carácter excepcional o novedoso, así como el alcance que la resolución pueda producir tanto para la sociedad en general, como para la función electoral local, por la fijación de un criterio jurídico para casos futuros o la complejidad sistemática de los mismos.

Asunción	Facultad de asumir la realización de todas las actividades electorales de los OPLEs.	Al menos 4 Consejeros Electorales (con la aprobación de 8 votos) o la mayoría de consejeros de OPLEs.	Que existan factores sociales que afecten la paz pública. Que no existan condiciones políticas idóneas por injerencia o intromisión comprobable de alguno de los poderes públicos.
Delegación	Facultad extraordinaria del INE para delegar las atribuciones que le corresponden en comicios electorales locales y federales.	Consejo General mediante procedimiento especial instaurado por la Secretaria Ejecutiva del INE. Requiere el voto de al menos 8 de los 11 consejeros.	

Fuente: Integralia con base en la *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*.

Al INE se le sumaron 74 nuevas atribuciones, derivado de la reforma electoral, de las cuales 53 son de competencia nacional.⁹ Su Consejo General del tiene nuevas facultades y podrá, en los supuestos previstos por la ley, y por el voto de al menos ocho consejeros:

- Asumir directamente la realización de las actividades propias de la función electoral que corresponden a los órganos electorales locales;
- Delegar en los órganos electorales locales las atribuciones relacionadas con la organización electoral, sin perjuicio de reasumir su ejercicio directo en cualquier momento;
- Atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los órganos electorales locales, por su trascendencia o para sentar un criterio de interpretación.

⁹ Cfr. Versión estenográfica del *Primer ciclo de talleres para periodistas sobre la Reforma Política Electoral: nuevas atribuciones del órgano electoral nacional*, impartido por el Consejero Presidente del Instituto Nacional Electoral, Lorenzo Córdova Vianello y el Secretario Ejecutivo, Edmundo Jacobo Molina, a diversos medio de comunicación, en la sala de prensa del propio Instituto, 11 de agosto de 2014, p. 2.

La reforma mantiene la existencia de los institutos electorales locales, aunque con importantes cambios en sus facultades, integración y nombramiento. Todos los consejos generales de los institutos locales se integrarán por seis consejeros y un consejero presidente, tendrán un período de siete años y podrán ser removidos por el Consejo General del INE. El Consejo General del INE es la instancia encargada de designar a 224 Consejeros Electorales de los 32 órganos electorales locales del país (*Sistema de Consulta de la Reforma Político Electoral 2014*).

El nuevo diseño electoral centralizado tuvo como una de sus premisas quitar a los gobernadores el control de los institutos electorales locales, a través de la designación por el INE de nuevos consejeros electorales locales.

La reforma modificó el esquema para la sustanciación y resolución de los Procedimientos Especiales Sancionadores (PES). El INE es la instancia encargada de investigar las infracciones por presuntas violaciones a la normativa relativa al acceso a los medios de comunicación y de propaganda, para integrar el expediente y someterlo al conocimiento y resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El INE podrá imponer, entre otras medidas cautelares, la orden de suspender o cancelar de manera inmediata las transmisiones en radio y televisión, de conformidad con lo que disponga la ley (*Sistema de Consulta de la Reforma Político Electoral 2014*).

Cuadro 44

Distribución de competencias entre el INE y los OPL

Corresponde al INE		Corresponde a los OPL
<i>En procesos electorales federales</i>	<i>En procesos electorales federales y locales</i>	<i>En las elecciones locales</i>
1. Los derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos; 2. La preparación de la jornada electoral; 3. La impresión de documentos y la producción de materiales electorales;	1. La capacitación electoral; 2. La geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales; 3. El padrón y la lista de electores;	1. Derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos; 2. Educación cívica; 3. Preparación de la jornada electoral; 4. Impresión de documentos y la producción de materiales electorales;

<p>4. Los escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley;</p> <p>5. La declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores;</p> <p>6. El cómputo de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, y</p> <p>7. Las demás que determine la ley.</p>	<p>4. La ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas;</p> <p>5. Las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos; impresión de documentos y producción de materiales electorales;</p> <p>6. La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, y</p> <p>7. Las demás que determine la ley.</p>	<p>5. Escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley;</p> <p>6. Declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones locales;</p> <p>7. Cómputo de la elección del titular del Poder Ejecutivo;</p> <p>8. Resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral, y conteos rápidos, conforme a los lineamientos establecidos en el apartado anterior;</p> <p>9. Organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana que prevea la legislación local;</p> <p>10. Todas las no reservadas al Instituto Nacional Electoral, y</p> <p>11. Las que determine la ley.</p>
---	---	--

Fuente: *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Artículo 41.

En relación con el TEPJF, la reforma añade como nueva atribución, resolver los Procedimientos Especiales Sancionadores que el INE someta a su conocimiento para la imposición de sanciones por violaciones relacionadas con la propaganda política, electoral y gubernamental, realización de actos anticipados de campaña y acceso a los medios de comunicación. Para cumplir con esta nueva atribución el TEPJF contará con una nueva Sala Regional Especializada.

Respecto a los tribunales electorales locales, se buscó de homogeneizar su integración, estableciendo que se conformen por un número impar de magistrados, electos por las dos terceras partes de los miembros del Senado de la República, previa convocatoria que para tal efecto se emita (art. 116, norma IV, inciso c, 5). De acuerdo al régimen transitorio, el Senado deberá nombrar a los magistrados locales con antelación al inicio del siguiente proceso electoral local posterior a la entrada en vigor de la reforma (Décimo Transitorio). (*Sistema de Consulta de la Reforma Político Electoral 2014*).

El **régimen de partidos** también sufre algunos cambios importantes. Con la reforma, el requisito para mantener el registro se eleva a rango constitucional y

ahora se requiere 3% de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o de las Cámaras del Congreso de la Unión (CPEUM Art. 41, base I).

Dicho porcentaje también está relacionado con el acceso a las prerrogativas, la cantidad de votos necesarios para acceder a éstas se eleva aún más con el cambio en la base sobre la cual se calcula: anteriormente era 2% de la votación nacional emitida (art. 101 inciso b) del COFIPE, mientras que la reforma lo establece en el 3% de la votación válida emitida. Asimismo, acorde con la reforma, todo partido político que alcance al menos 3% del total de la votación válida emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional (*Sistema de Consulta de la Reforma Político Electoral 2014*).

El INE, podrá organizar las elecciones de los dirigentes de los partidos políticos, a petición de los mismos.

Se impone a los partidos políticos la obligación de garantizar la paridad de género, es decir, que se integren las listas con 50% de hombres y 50% de mujeres en la postulación de candidaturas a legisladores federales y locales.

Respecto a la **fiscalización**, las nuevas reglas que establece la reforma establecen que el nuevo procedimiento de fiscalización de gastos de campaña se estará desarrollando en paralelo a las campañas electorales. El INE estará encargado de realizar la fiscalización y vigilancia durante la campaña, del origen y destino de todos los recursos de los partidos y candidatos (CPEUM Art. 41, base V, apartado B, penúltimo párrafo).

Otra de las novedades de la reforma son dos causales de nulidad: la Constitución establece que será causal de nulidad de la elección el rebase del tope de gasto de campaña en 5% del monto total autorizado, o el haber recibido o utilizado recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas.

Las violaciones tendrán que acreditarse de manera objetiva y ser determinantes para el resultado electoral. Finalmente, en caso de declararse la nulidad de una elección, se convocará a una elección extraordinaria, en la que no podrá participar la persona sancionada (Sistema de Consulta de la Reforma Político Electoral 2014).

4.1.5. El modelo de comunicación política

El modelo de comunicación política sufrió algunas modificaciones. Se introduce una nueva **causal de nulidad** por compra de cobertura informativa en radio y televisión (CPEUM, Art. 41, Base VI). Las violaciones tendrán que acreditarse de manera objetiva y ser determinantes para el resultado electoral. La Constitución señala que se considerarán determinantes cuando la diferencia entre los candidatos en el primer y segundo lugar sea menos 5% (*Sistema de Consulta de la Reforma Político Electoral 2014*).

Se eliminan los promocionales de 5 minutos y de 20 segundos: todos los promocionales durarán **30 segundos**.

Se incrementa 60% el tiempo destinado a partidos políticos nacionales en radio y televisión durante precampañas. Se asignan tiempos en **intercampaña** y se igualan los tiempos para partidos políticos nacionales y locales, como se muestra en el cuadro siguiente (*Sistema de Consulta de la Reforma Político Electoral 2014*).

Cuadro 45
Tiempos en radio y televisión asignados a Partidos Políticos Nacionales y Locales

Periodo	PPN/PPL	Antes	Ahora
Precampañas	PPN y PPL	18 minutos diarios	30 minutos diarios
Intercampañas	PPN y PPL	0 minutos	24 minutos diarios
Campañas	PPN	41 minutos diarios	41 minutos diarios
	PPL	18 minutos diarios	

PPN: Partido Político Nacional
PPL: Partido Político Local

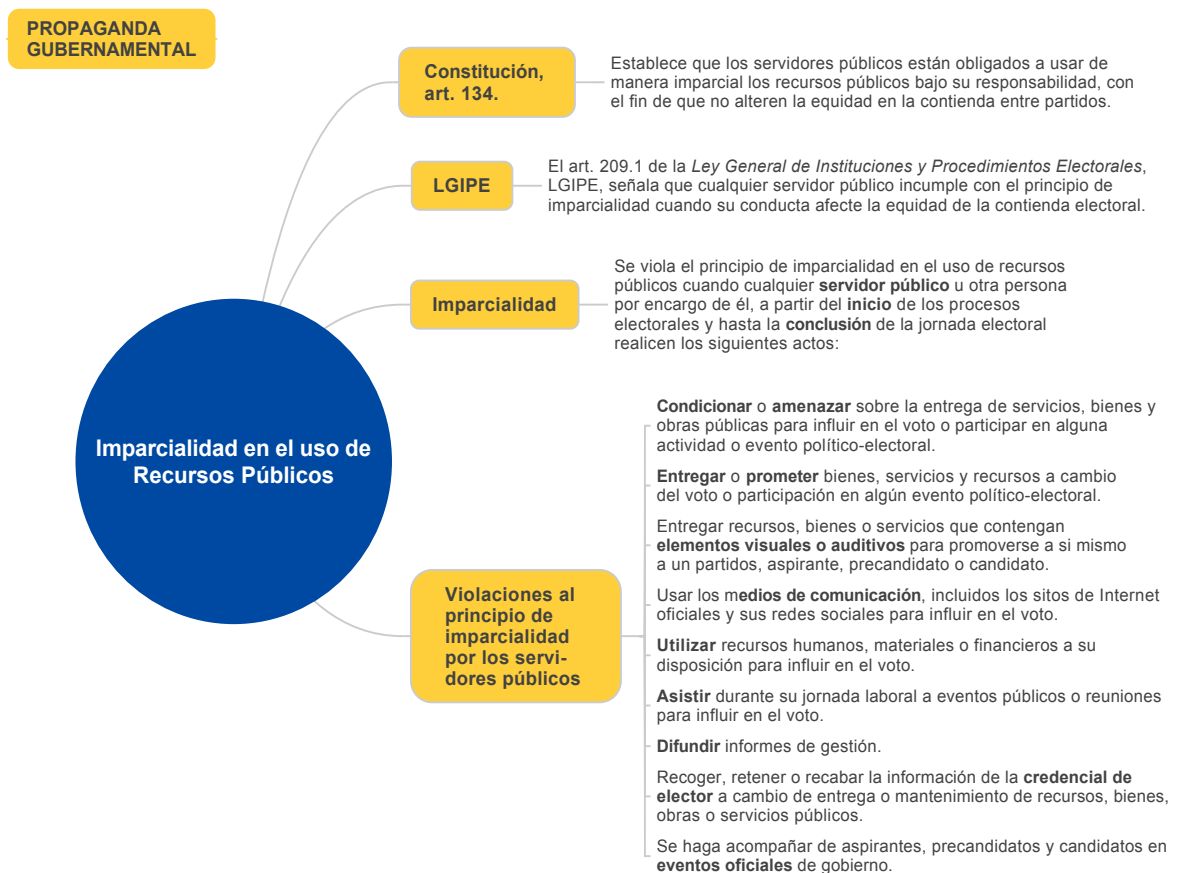
Fuente: Instituto Nacional Electoral, *La Reforma Político-Electoral 2014 y su impacto en la legislación de las entidades federativas*, México, 2014, p. 12.

4.1.6. Propaganda Gubernamental

Respecto a la propaganda gubernamental, se tuvo como antecedente la reforma constitucional de 2007-2008 en la que se prohibió a los medios de comunicación la transmisión de ésta a nivel, estatal y local, así como de cualquier otro ente público, durante las campañas electorales de todos los ámbitos, hasta que concluya la jornada electoral respectiva.

Las únicas excepciones a lo anterior son las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil, en casos de emergencia (CPEUM, Artículo 41).

Cuadro 46
Propaganda gubernamental e imparcialidad en el uso de recursos públicos



Fuente: Elaboración propia con base en *Reforma Electoral 2014: Criterios e Interpretaciones*, Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

El Congreso de la Unión debió expedir durante el segundo periodo de sesiones ordinarias del segundo año de ejercicio de la LXII Legislatura: la ley que reglamente el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución, la cual:

...establecerá las normas a que deberán sujetarse los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y de cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, y que garantizará que el gasto en comunicación social cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, así como que respete los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos (Decreto de reforma constitucional en materia político-electoral, artículo transitorio Tercero).

Cuadro 47
Restricciones sobre el uso de programas sociales con fines electorales



Fuente: Elaboración propia con base en el *Reforma Electoral 2014: Criterios e Interpretaciones*, Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Es de destacar que la reforma constitucional, estableció plazos sumamente acotados para la elaboración de las leyes secundarias en materia electoral, integrar al INE, designar a los consejeros electorales de los órganos electorales locales y realizar adecuaciones normativas, operativas, orgánicas, administrativas y funcionales, a fin de dar inicio al proceso electoral 2014-2015.

El Congreso de la Unión tuvo como plazo el 30 de abril de 2014, para expedir las siguientes leyes secundarias:

- Ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales.
- Ley general que regule los procedimientos electorales.
- Ley general en materia de delitos electorales

Cuadro 48

Aspectos principales de la legislación secundaria en materia electoral

Ley secundaria	Puntos relevantes
Ley General en Materia de Delitos Electorales	<ul style="list-style-type: none"> • Va acompañada de modificaciones simultáneas a Código Penal Federal para vincular los delitos electorales. • La ley se convierte en concurrente, es decir, se aplica de manera general en todas las entidades de la república. • Actualiza los delitos electorales conforme a los nuevos usos delictivos y las nuevas tecnologías. • Regula la procedencia de los recursos para financiar campañas. • Impone sanciones a los partidos que rebasen los topes de gastos de campaña.
Ley General de Partidos	<ul style="list-style-type: none"> • Los votos obtenidos por los candidatos de una coalición se repartirán de manera equitativa entre los partidos conformantes. • Los partidos políticos podrán solicitar al Instituto Nacional Electoral que organice sus comicios internos. • El umbral para la conservación del registro pasa del 2 al 3%. • Regula el financiamiento que se otorga a los partidos. • Permite sólo el 2% de financiamiento particular.
Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales	<ul style="list-style-type: none"> • Las elecciones se celebrarán el primer domingo de junio del año electoral. • Se impone como causal de nulidad de la elección la cobertura en espacios informativos y noticiosos con carácter reiterado y sistemático.

	<ul style="list-style-type: none"> • Se establece como causa de nulidad de la elección el rebase de tope de gastos de campaña. • Se establece que las personas físicas o morales que difundan encuestas o sondeos de opinión deberán presentar al Instituto Nacional Electoral un informe de las mismas. • Se establece el umbral de 3% de la votación para la asignación de diputados de representación proporcional independiente de los diputados de mayoría obtenidos.
Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral	<ul style="list-style-type: none"> • Nulidad de elecciones por rebase de gastos de campaña “determinante y sistémico”, es decir, que entre el primer y el segundo haya una diferencia menor al 5% de los votos. • Atiende a los representantes de los candidatos independientes.

Fuente: Gutiérrez Terán Mónica y Bernal Vargas Rodolfo Ernesto, 2014, “*Visos generales a la reforma electoral*”, en Reporte CESOP, No, 79, Cámara de Diputados, LXII Legislatura, septiembre de 2014, p 12, file:///Users/AlexGalvan/Downloads/Reporte-79-Reformas-estructurales-ploticainterior-social%20(1).pdf

Derivado de la publicación en el *Diario Oficial de la Federación* del Decreto de reforma política, el 9 de agosto de 2012, en cumplimiento del artículo transitorio Segundo, debió expedirse la legislación reglamentaria de:

- Las Candidaturas Independientes
- La Iniciativa Ciudadana
- La Consulta Popular

Asimismo, resultó necesario armonizar la *Ley General del Sistema General de Medios de Impugnación en Materia Electoral*, de conformidad con los nuevos plazos del proceso electoral y las atribuciones del TEPJF. De igual manera debieron armonizarse las constituciones y legislación electoral de los estados y del Distrito Federal.

Cuadro 49
Leyes secundarias en materia electoral derivadas de la reforma constitucional
en materia político electoral 2014

Legislación	Observaciones
<ul style="list-style-type: none"> • Ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales • Ley general que regule los procedimientos electorales • Ley general en materia de delitos electorales • Ley que reglamente el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución 	<p>Los artículos transitorios Segundo y Tercero del Decreto de reforma constitucional en materia político electoral, el Congreso de la Unión tiene hasta el 30 de abril de 2014, para expedir dicha normas secundarias.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Candidaturas Independientes • Ley de Iniciativa Ciudadana • Ley de Consulta Popular 	<p>Por mandato del artículo transitorio Segundo del Decreto de Reforma Política, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 9 de agosto de 2011, se debieron expedir las leyes reglamentarias en el mes de agosto de 2012.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Ley General del Sistema General de Medios de Impugnación en Materia Electoral 	<p>Debe armonizarse de conformidad con los nuevos plazos del proceso electoral y las nuevas atribuciones del TEPJF.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos 	<p>A fin de incorporar las conductas prohibidas y sus respectivas sanciones, a los funcionarios públicos de todos los niveles de gobierno en caso de desvío de recursos públicos para la promoción política de algún partido o de alguna persona mediante la propaganda personalizada. Pendiente desde 2008.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Ley Federal de Radio y Televisión 	<p>Para incorporar, entre otras, las sanciones a que se harán acreedores los concesionarios y permisionarios que violen de manera grave y sistemática las normas electorales. Pendiente desde 2008.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Ley para el ejercicio del derecho de réplica 	<p>En cumplimiento del artículo 6o. constitucional. Pendiente desde 2008.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (a hora Fiscalía General de la República) 	<p>A fin de dotar a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), de los instrumentos legales para perseguir las conductas ilícitas en materia electoral, de conformidad con la</p>

Fuente: elaboración propia, con base en los decretos de reforma constitucional publicados en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 2012 y el 10 de febrero de 2014.

4.2 El proceso de negociación de la Reforma Político-Electoral 2014

En agosto de 2013 el Consejo Rector del Pacto junto con el gobierno federal y los partidos, con la inclusión de los legisladores, instalaron siete mesas de trabajo para la Reforma Político-Electoral, a fin de procesar los temas de cambio de régimen, cartas ciudadanas, rendición de cuentas y la reforma política del Distrito Federal que contempla su autonomía y el establecimiento del estatuto de capitalidad (García, 2013).

En las mesas participaron media centena de diputados y senadores, además de los integrantes del Consejo Rector del Pacto por México

- La primera mesa abordó la legislación secundaria de la reforma constitucional del 2012 que incluye las candidaturas independientes, la iniciativa ciudadana, la consulta popular e iniciativa preferente.
- La mesa dos trabajó sobre la Ley general de partidos políticos.
- A la mesa tres le correspondió la reforma electoral.
- La mesa cuatro se abocó a las autoridades electorales y la posible creación del Instituto Nacional Electoral.
- La mesa cinco trabajó los temas de la reforma al régimen político y de gobierno.
- La mesa seis abordó la reforma del Distrito Federal.
- La mesa siete los temas pendientes en el Legislativo como la revisión de fueros y la publicidad gubernamental

(Animal Político, 2013).

Entre los *Acuerdos para la Gobernabilidad Democrática* del Pacto por México, se establecieron los siguientes en relación con los partidos políticos y elecciones:

Los partidos políticos requieren de un marco jurídico que genere mayor certidumbre, transparencia y estabilidad al sistema político en su conjunto. De igual forma, los procesos electorales tienen que ser más baratos y más transparentes. Para lograr estos objetivos, se impulsarán las siguientes acciones:

- Se aprobará una Ley General de Partidos para dar un marco jurídico estable y claro a la actuación de los mismos tanto en tiempos electorales como en tiempos no electorales. **(Compromiso 89)**

- Se impulsará una Reforma Electoral que atienda los siguientes temas **(Compromiso 90)**:
 - Reducción y mayor transparencia del gasto de los partidos.
 - Disminución en el monto de los topes de campaña.
 - (Incorporación a las causales de nulidad de una elección lo siguiente: 1) el rebase de los topes de campaña; 2) la utilización de recursos al margen de las normas que establezca el órgano electoral; y 3) la compra de cobertura informativa en cualquiera de sus modalidades periodísticas, con la correspondiente sanción al medio de que se trate)
 - Revisión de los tiempos oficiales de radio y televisión para impulsar una cultura de debate político y una racionalización del uso de los anuncios publicitarios.
 - Prohibir el uso y la entrega de utilitarios de promoción electoral, tales como materiales plásticos, materiales textiles, despensas y materiales de construcción.
 - Fortalecer la legislación para evitar el uso de esquemas financieros y/o recursos de origen ilícito con el propósito de inducir y coaccionar el voto.
 - Crear una autoridad electoral de carácter nacional y una legislación única, que se encargue tanto de las elecciones federales, como de las estatales y municipales. (Pacto por México, 2012)

Los acuerdos citados se materializaron en la reforma constitucional en materia político electoral, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de febrero de 2014, dicha reforma representó una transformación del régimen político y del sistema electoral.

El proceso legislativo de la Reforma Político-Electoral comprendió 56 iniciativas presentadas por diversos senadores de la República de todos los grupos parlamentarios, por las que se propusieron reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia político electoral.¹⁰

José Murat sostiene que el PAN y PRD presentaron iniciativas de Reforma Político-Electoral, en tanto que el PRI no presentó una iniciativa en esta materia:

¹⁰ Cfr. *Sistema de Consulta Reforma Electoral 2014*, Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, TEPJF, <http://portales.te.gob.mx/consultareforma2014>.

Tanto el PAN como el PRD presentaron sus iniciativas de reforma constitucional en materia político-electoral al Congreso federal. En el caso del PAN incluso hubo dos iniciativas, una elaborada por la dirigencia nacional panista, encabezada por Gustavo Madero; la otra por Ernesto Cordero, en nombre de la mayoría de senadores del grupo parlamentario que entonces encabezaba, julio de 2013; por parte del PRD, su grupo parlamentario en la Cámara de Diputados presentó una iniciativa en la materia

El PRI no presentó una iniciativa de reforma política o de reforma electoral integral, pero el presidente Enrique Peña Nieto firmó en la ceremonia de conmemoración del sexagésimo aniversario de la conquista del derecho de voto por la mujeres mexicanas, el 11 de octubre de 2013, una iniciativa que días después envió al Senado para reformar el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Cofipe, a fin de alcanzar la plena equidad de género en la postulación de candidatos tanto a la Cámara de Diputados como al Senado de la República, obligando por ley a los partidos políticos a presentar en su lista oficial un 50 por ciento de mujeres, tanto propietarias como suplentes, y ya no un 40 por ciento como en la legislación vigente entonces... (Murat 2014: 57).

4.2.1 La iniciativa del PAN

El PAN presentó en el mes de mayo de 2013 ante el Congreso de la Unión una iniciativa para sustituir al Instituto Federal Electoral (IFE) y los 32 organismos locales en la materia por una sola instancia: el Instituto Nacional de Elecciones (INE).¹¹

Los argumentos del PAN para la creación del INE fueron:

1. Evitar la duplicidad en el gasto de los recursos en las elecciones.
(De acuerdo con el Presidente del PAN se esperaba reducir a la mitad el costo de las autoridades electorales.)
2. Eliminar las presiones e injerencia que podrían ejercer los gobernadores en turno en los órganos electorales locales.

¹¹ Iniciativa de Reforma Político-Electoral del PAN. Iniciativa con proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones a los artículos 2; 3; 25; 26; 35; 40; 41; 52; 54; 55; 56; 59; 60; 69; 73; 74; 76; 78; 81; 89; 90; 99; 102; 105; 111; 115; 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El presidente nacional del PAN, Gustavo Madero, argumentó que su propuesta de Reforma Político-Electoral buscaba: (ADNPolítico, 2013b).

- Evitar la duplicidad en el gasto de los recursos, así como las presiones que podrían ejercer los gobernadores en turno. Se espera reducir a la mitad el costo de las autoridades electorales.
- De esta forma, se tendría un organismo encargado de las elecciones autónomo, fuerte, que genere confianza y garantice que la votación sea libre, equitativa y justa, y que se organice de manera profesional.
- La iniciativa prevé que se recalendaricen los procesos electorales, con el fin de que coincidan con la celebración de los comicios federales.
- La propuesta también plantea una legislación nacional en materia de elecciones, que sea aplicable a procesos federales, estatales y municipales.
- Además, se deberá expedir una ley de partidos que refuerce la transparencia en los recursos que los institutos políticos gastan y reciben, tanto el dinero público como las aportaciones de particulares. La legislación también deberá normar los mecanismos internos partidistas.
- La reforma también debe incluir una legislación sobre delitos electorales.
- El INE podría fiscalizar los recursos de los candidatos para evitar el financiamiento paralelo y el rebase en los topes de gastos de campaña.
- La reforma incluiría que exista un solo sistema de justicia electoral, que recaería en el Tribunal Electoral del Poder Judicial Electoral con facultades para resolver las controversias en esta materia a todos los niveles de gobierno.
- Asimismo, se debería crear una Fiscalía para delitos electorales, la cual sería autónoma y sería encabezada por un titular nombrado por el Ejecutivo y ratificado por el Senado.
- La iniciativa contempla revisar las causas de nulidad de una elección, así como la asignación de los tiempos para propaganda en radio y televisión.
- El INE estaría integrado por 10 comisionados y un presidente. Los actuales consejeros electorales del IFE terminarían su periodo, y los siguientes comisionados serían electos por la Cámara de Diputados de manera escalonada.

4.2.2 La propuesta del PAN-PRD de Reforma Político-Electoral

El 28 de mayo de 2013 se realizó en el Senado una conferencia de prensa sobre la Reforma Política por los senadores Roberto Gil Zuart, Ernesto Cordero, Miguel Barbosa y Camacho Solís (dichos senadores no formaban parte del Pacto por México), en el que anuncian que presentarían iniciativas de ley para meter una reforma política mayor, utilizando la palanca del Pacto por México (GP-PAN, PRD 2013).

La iniciativa del PAN-PRD en el Senado en materia de político-electoral incluyó las siguientes propuestas, como se presenta en el siguiente cuadro:

Cuadro 50
PAN-PRD: Propuesta de reforma política-electoral

- ✓ Revocación de la concesión de radio y televisión cuando intervenga ilegalmente en campañas.
- ✓ Sanción penal por la transmisión de propaganda encubierta.
- ✓ Obligar a partidos a revelar conflictos de interés de candidatos por vínculo con poderes económicos.
- ✓ Nuevos tipos penales y sanciones severas por compra y coacción del voto.
- ✓ Facultar al Senado para eliminar órganos electorales estatales cuando haya colusión con partidos.
- ✓ Moción de censura para destituir a integrantes del gabinete.
- ✓ Obligar al Ejecutivo a comparecer para explicar sus iniciativas. Comparecencia semestral del Presidente y su gabinete.
- ✓ Fiscalización anticipada de recursos.
- ✓ Pérdida de candidatura y registro de partido por rebasar topes.
- ✓ Nulidad de la elección, destitución del cargo e inhabilitación del candidato para competir de nuevo.
- ✓ Autonomía constitucional a la PGR, a la FEPADE, al CONEVAL y a la Fiscalía Anticorrupción
- ✓ Eliminar fuero de funcionarios, legisladores y el Presidente.
- ✓ Ley de partidos políticos.
- ✓ Segunda vuelta electoral, presidencial y para gobernadores.
- ✓ Gobiernos de coalición.
- ✓ Participación del Congreso en el PND.
- ✓ Reelección legislativa

- ✓ Reglamentar candidaturas independientes, plebiscito, referéndum y derecho de réplica.

Fuente: *Iniciativas de reformas política y electoral PAN y PRD. Documentos para el debate.* Cuadernos de Transición/Política, Edición del Centro de Estudios Políticos y de Seguridad Nacional, S.C. <http://indicadorpolitico.mx/images/pdfs/cuadernos/iniciativa-reforma-pol.pdf>.

Cuadro 51
Coincidencias y divergencias entre el PAN, PRI y PRD
Sobre la Reforma Político-Electoral

Modificación	PAN, PRI, PRD (Pacto por México)	PAN/Cámara de Diputados (Con apoyo de la dirigencia)	PAN-PRD/Senado (Sin apoyo de las dirigencias)
Reducción del gasto electoral	✓	✓	
Mayor transparencia en gasto de partidos	✓	✓	✓
Disminución de topes de gastos de campaña	✓	✓	
Nulidad de la elección por rebase de topes de campaña	✓	✓	✓
Nulidad por uso de recursos fuera de las normas electorales	✓	✓	
Nulidad por compra de cobertura informativa en cualquier modalidad	✓		✓
Racionalización del uso de anuncios publicitarios	✓		
Prohibición de la entrega de utilitarios de promoción electoral.	✓		
Legislación para evitar esquemas financieros de origen ilícito para incidir en el voto	✓	✓	✓
Creación del Instituto Nacional Electoral	✓	✓	
Legislación electoral única	✓	✓	
Ley General de Partidos	✓		✓
Sistema único de justicia electoral		✓	
Revisión de tiempos oficiales en radio y TV		✓	
Fiscalización de partidos antes y durante las campañas			✓
Obligación de partidos a revelar posibles conflictos de interés de candidatos con poderes económicos relevantes			✓
Revocación inmediata de			✓

concesiones de radio y TV cuando el medio intervenga ilegalmente en campañas electorales			
Fiscalía especializada para la atención de delitos electorales			✓
Segunda vuelta en la elección de presidente y gobernadores			✓
Reelección legislativa y de autoridades municipales			✓

Fuente: elaboración propia con información del Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Sistema de Consulta de la Reforma Política Electoral 2014*.

4.2.3. Incentivos para las partes

- La Reforma Político-Electoral generó incentivos para la cooperación de las partes, para la Presidencia de la República, el PRI, PAN y PRD, ya que les permitió construir una agenda de cambios programáticos y reformas estructurales de corte neoliberal.
- El PRI logró los consensos para sacar adelante una agenda programática de gobierno.
- El PAN incluyó en la negociación la creación del INE y buscó la desaparición de los órganos electorales locales, la apuesta era que el PRI en ese momento gobernaba y controlaba 21 estados de la República, por lo cual el PAN lograría con la creación del INE mayores condiciones de equidad en los procesos electorales, al arrebatárselos a los gobernadores el control de las elecciones locales.
- El PRD por su parte buscó ampliar y profundizar el tema de participación ciudadana “cartas ciudadanas” y la Reforma Política del Distrito Federal.
- Planteó la Segunda Vuelta, Ratificación del gabinete por parte del Congreso de la Unión, y la Causal de nulidad de la elección rebasa de topes de campaña.
- Asimismo, el PRD buscó la aprobación de una Ley de Participación Ciudadana a nivel federal.
- El PRI cedió en la creación del INE, pero manteniendo a los OPLE’s.

- Tanto el PAN como el PRD buscaron posicionar nuevos equilibrios institucionales que fortalecieran a la oposición y atenuaran el poder presidencial: Gobierno de coalición, ratificación del miembros del gabinete, aprobación del Plan General de Desarrollo por la Cámara de Diputados, autonomía de la PGR, autonomía del CONEVAL, etc.
- Los resultados del Pacto permitieron generar una imagen de eficacia gubernamental y destrabar el problema del gobierno dividido al inicio de la gestión del Presidente Peña Nieto.

Desde nuestra perspectiva con la Reforma Político-Electoral todos los partidos ganaron, en virtud de los siguientes datos:

- a) Los tiempos en radio y televisión aumentaron: los partidos políticos cuentan a partir de la Reforma Político-Electoral del 2014, con 12 minutos más en radio y TV en las precampañas, y con 24 minutos más en el periodo intercampañas.
- b) No hubo una reforma o cambio sustantivo que pusiera en peligro la partidocracia.
- c) Aunque se reglamentaron las candidaturas independientes, se les pusieron candados y altos umbrales, lo cual favorece a los partidos políticos.
- d) De igual manera los altos umbrales y puntos de veto en las consultas populares inhiben su aplicación y su ejercicio de manera efectiva.
- e) El aumento del umbral al 3% de la votación válida emitida para que un partido conserve el registro, favorece a los partidos más grandes.

4.3 Análisis con base en el Método Harvard

La negociación de la Reforma Político-Electoral se realizó en el marco del Pacto por México, fue una **negociación ganar-ganar**, bajo un paradigma moderno de negociación, generó incentivos para la cooperación de las partes; sin embargo, sólo incluyó a la Presidencia y las dirigencias de los tres principales partidos políticos (PAN, PRI y PRD), por lo que tuvo un carácter selectivo.

Como se expuso en el Capítulo I, el enfoque moderno de la negociación se considera integrativo, porque predomina la creación de valor, el objetivo de las partes es cooperar y obtener ganancias mutuas. Es un juego de suma variable, dado que puede haber aumento de ganancias de ambas partes, y no de una a expensas de la otra, como en las situaciones distributivas de valor (Rótulo, 2006).

Por tanto, la negociación integrativa, negociación cooperativa o negociación ganar-ganar, es un tipo o estilo de negociación en donde las partes cooperan para lograr un resultado satisfactorio para ambas; es un tipo de negociación que generalmente implica un proceso diseñado para contribuir a integrar las necesidades y las metas de todas las partes involucradas a través de la resolución de problemas en forma creativa y colaborativa (Fisher & Ury, 1999).

En el contexto de la negociación práctica, el método de negociación, según principios, desarrollado en la Universidad de Harvard, consiste en resolver los problemas de acuerdo a su valor, en lugar de decidirlos mediante un proceso de discusión centrada en las posiciones de cada una de las partes. La aplicación de este modelo resalta la importancia de lograr un acuerdo satisfactorio para ambas partes; es decir, un acuerdo tendrá valor en la medida en que entre las partes se desarrolle una relación cooperativa, la cual garantice el interés de cada una de ellas de llevar a la práctica lo logrado.

Retomando los siete elementos del método Harvard de Negociación para analizar la reforma político electoral se observan los siguientes resultados:

1. Intereses de los actores:

La presidencia de la República y el PRI buscaban lograr los consensos para sacar adelante una agenda programática de gobierno y aprobar una serie de reformas estructurales de corte neoliberal, con el costo de aceptar una Reforma Político-Electoral.

- El PRI cedió en la creación del INE, pero manteniendo a los OPL.
- Aunque se reglamentaron las candidaturas independientes, se les pusieron candados y altos umbrales.

- De igual manera los altos umbrales y puntos de veto en las Consultas Populares inhiben su aplicación y su ejercicio de manera efectiva.
- El PRI se negó a aprobar la Segunda Vuelta y la Revocación de Mandato.

El PAN planteó dos grandes temas:

1. En el electoral destacan dos temas a) Creación del Instituto Nacional de Elecciones (de lo que se deriva todo lo demás: Homologación de leyes electorales, creación de un Tribunal de Justicia Electoral, etc.) y b) nulidad de las campañas como rebase de topes de campaña etc.
2. En lo político destacan 5 temas: a) Reelección de cargos legislativos y de presidentes municipales; b) Segunda vuelta; c) Gobierno de coalición y d) Ratificación del gabinete por parte del senado e) autonomías de ministerios públicos y CONEVAL.

El PAN tenía como interés posicionar en la Reforma Político-Electoral los temas aprobados en el *Adéndum* al Pacto por México. Buscó la creación del INE y la desaparición de los órganos electorales locales, pretendiendo maximizar su posición bajo nuevas condiciones de equidad en las contiendas electorales. La apuesta era que el PRI en ese momento gobernaba y controlaba la mayoría de los estados de la República. El PAN buscó posiciones en el Consejo General del INE, y en los OPL.

El PRD buscó ampliar y profundizar el tema de participación ciudadana “cartas ciudadanas” y la Reforma Política del D.F. Planteó la Segunda Vuelta, Ratificación del gabinete por parte del Congreso de la Unión, Causa de nulidad de la elección rebase de topes de campaña.

Asimismo, el PRD de manera fáctica buscó mantener presencia política y beneficios para sus miembros, particularmente de Nueva Izquierda. Asimismo, el PRD buscó posiciones en el Consejo General del INE, y en los OPLE’s.

2. Opciones

La presidencia de la República y el PRI cedieron ante las acusaciones sustentadas por el PAN sobre el uso de programas sociales con fines electorales,

aceptando un Adéndum al Pacto por México.

El PAN presionó con la inclusión de un Adéndum al Pacto, y posteriormente con su inclusión en la Reforma Político-Electoral. Condicionó de manera recurrente con que primero se aprobara la Reforma Política-Electoral en los términos propuestos por su iniciativa y después la Reforma Energética. De igual manera presionó para que se aprobaran las leyes secundarias en materia político-electoral.

El PRD buscó incluir una agenda amplia de instrumentos de participación ciudadana a nivel federal: plebiscito, referéndum, revocación de mandato. Así como una Ley Federal de Participación Ciudadana (no se aprobó).

3. Alternativas

Para la Presidencia de la República y el PRI las opciones fueron aumentar las subvenciones a los grupos parlamentarios en el Congreso de la Unión. Aceptar reformas que debilitan al Poder Ejecutivo y fortalecen a la oposición. Aunque no formó parte de la agenda y propuestas de negociación, una alternativa era ceder posiciones del gobierno a los partidos de oposición por su participación en el Pacto por México.

En caso de que el PAN o PRD se negaran a participar en el Pacto, la alternativa para el PRI era incluir a otros partidos políticos: PVEM, Nueva Alianza, Movimiento Ciudadano y al Partido del Trabajo.

La alternativa del PAN si no se aprobaba la Reforma Político-Electoral era no aprobar la Reforma Energética.

La alternativa del PRD era no participar en el Pacto, bloquear las iniciativas del presidente en el Congreso y capitalizar su posición en la próxima elección.

Los senadores Roberto Gil Zuart y Ernesto Cordero del PAN, Miguel Barbosa y Manuel Camacho Solís del PRD (No incluidos en el Pacto por México), presentaron iniciativas de ley para meter una reforma política mayor, utilizando el contexto del Pacto por México.

4. Legitimidad

La Presidencia mantuvo la posición de que el Pacto reconoce que debe formarse con los puntos coincidentes de las diversas visiones políticas. Las reformas aprobadas producto del Pacto por México, permitieron crear una imagen de eficiencia del gobierno de Peña Nieto, fortaleciendo la imagen de la Presidencia y del PRI, destrabado el gobierno dividido.

Los argumentos de la iniciativa de Reforma Político-Electoral del PAN fueron:

- a. Evitar la duplicidad en el gasto de los recursos en las elecciones, mediante la creación del INE. (De acuerdo con el Presidente del PAN se esperaba reducir a la mitad el costo de las autoridades electorales.)
- b. Eliminar las presiones e injerencia que podrían ejercer los gobernadores en turno en los órganos electorales locales, mediante la creación del INE.

El PRD puso énfasis en los derechos ciudadanos ampliando los instrumentos de participación ciudadana y en la Reforma Política del D.F.

5. Comunicación

Los acuerdos tomados en el Pacto por México, se impusieron al Congreso de la Unión, los grupos parlamentarios tenían la instrucción de votar las iniciativas en sus términos, en este sentido, el Pacto por México sustituyó o desplazó al Congreso de la Unión, como espacio deliberativo, el proceso fue supervisado y controlado por el Consejo Rector del Pacto. Por otra parte, los mecanismos de cumplimiento del Consejo Rector no fueron públicos.

6. Compromiso

Una parte medular de la instrumentación de los compromisos del Pacto por México y de la Reforma Político-Electoral, recayó en el Consejo Rector, órgano colegiado, plural, encargado de velar y supervisar el cumplimiento de los acuerdos y compromisos del Pacto.

Los partidos signatarios acordaron que el gobierno realizaría un conjunto de actos administrativos y que las fuerzas políticas impulsarían reformas legislativas,

así como acciones políticas que amplíen la libertad y la gama de derechos exigibles y efectivos para todos los mexicanos.

La negociación coyuntural y compromisos que se dieron entre los principales partidos políticos y la Presidencia en el Pacto por México, tuvo repercusiones estructurales y de largo plazo en el sistema electoral y en el régimen político, al incorporar nuevos equilibrios jurídicos que limitan el poder del Presidente: gobierno de coalición, ratificación del miembros del gabinete, aprobación del Plan General de Desarrollo por la Cámara de Diputados, autonomía de la PGR, autonomía del CONEVAL, etc.

Producto de los compromisos aprobados, el 10 de febrero de 2014 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* la Reforma Constitucional en Materia Política-Electoral.

El 23 de mayo de 2014, se publicaron en el DOF:

- La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- Reformas a Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
- La Ley General de Partidos Políticos.

El 27 de junio de 2014, se publicó en el DOF la Ley General en Materia de Delitos Electorales y el 14 de marzo de 2014, se publicó en el DOF la Ley Federal de Consulta Popular.

7. Relación

Los acuerdos estuvieron subordinados a los procesos y conflictos electorales. Hubo acuerdo y entendimiento después de las elecciones del 2012 y conflicto y ruptura derivado de las elecciones del 2013. La dinámica del proceso electoral 2013 generó el diferendo entre la Presidencia y el PAN y PRD, lo que llevó a la firma del *Adéndum*.

Cuadro 52

Negociación de la Reforma Política Electoral

Análisis con base en el Método Harvard

1ª parte

NEGOCIACIÓN DE LA REFORMA POLÍTICO ELECTORAL

Modelos de reforma política: En un contexto de gobierno dividido, se presentan dos modelos contrapuestos de reforma política para resolver el problema de gobernabilidad: el que busca acotar más al Poder Ejecutivo y el que busca fortalecerlo como vía para mejorar el desempeño.

Elementos del Método Harvard de Negociación

1. Intereses

- Generales**
 - La negociación de la Reforma Política-Electoral se realizó en el marco del Pacto por México, fue una **negociación ganar-ganar**, bajo un **paradigma moderno de negociación**, ya que generó incentivos para la cooperación de las partes; sin embargo, sólo incluyó a la Presidencia y las dirigencias de los tres principales partidos políticos (PAN, PRI y PRD), por lo que tuvo un carácter selectivo.
 - El PRI buscaba lograr los consensos para sacar adelante una agenda programática de gobierno y aprobar una serie de reformas estructurales de corte neoliberal, con el costo de aceptar una Reforma Política-Electoral.
 - El PRI cedió en la creación del INE, pero manteniendo a los OPLES.
 - Aunque se reglamentaron las candidaturas independientes, se les pusieron candados y altos umbrales.
 - De igual manera los altos umbrales y puntos de veto en las Consultas Populares inhiben su aplicación y su ejercicio de manera efectiva.
 - El PRI se negó a aprobar la Segunda Vuelta y la Revocación de Mandato
- Presidencia/PRI**
 - El PAN planteó 2 grandes temas: electoral y político:
 - 1) En la electoral destacan dos temas a) Creación del Instituto Nacional de Elecciones (de lo que se deriva todo lo demás: Homologación de leyes electorales, creación de un Tribunal de Justicia Electoral, etc.) y b) nulidad de las campañas como rebase de topes de campaña etc.
 - 2) en lo político destacan 5 temas: a) Reelección de cargos legislativos y de presidentes municipales; b) Segunda vuelta; c) Gobierno de coalición y d) Ratificación del gabinete por parte del senado e) autonomías de ministerios públicos y CONEVAL.
 - El PAN tenía como interés posicionar en la Reforma Política-Electoral los temas aprobados en el *Adéndum* al Pacto por México.
 - El PAN buscó la creación del INE y la desaparición de los órganos electorales locales, pretendiendo maximizar su posición bajo nuevas condiciones de equidad en las contiendas electorales. La apuesta era que el PRI en ese momento gobernaba y controlaba 21 estados de la República.
 - El PAN buscaba posiciones en el Consejo General del INE, y en los OPLE's.
 - El PRD buscó ampliar y profundizar el tema de participación ciudadana "cartas ciudadanas" y la Reforma Política del D.F.
 - Planteó la Segunda Vuelta, Ratificación del gabinete por parte del Congreso de la Unión, Causa de nulidad de la elección rebase de topes de campaña.
 - Mantener presencia política y beneficios para sus miembros, particularmente de Nueva Izquierda
 - El PRD buscaba posiciones en el Consejo General del INE, y en los OPLE's.
- PAN**
 - El PAN planteó 2 grandes temas: electoral y político:
 - 1) En la electoral destacan dos temas a) Creación del Instituto Nacional de Elecciones (de lo que se deriva todo lo demás: Homologación de leyes electorales, creación de un Tribunal de Justicia Electoral, etc.) y b) nulidad de las campañas como rebase de topes de campaña etc.
 - 2) en lo político destacan 5 temas: a) Reelección de cargos legislativos y de presidentes municipales; b) Segunda vuelta; c) Gobierno de coalición y d) Ratificación del gabinete por parte del senado e) autonomías de ministerios públicos y CONEVAL.
 - El PAN tenía como interés posicionar en la Reforma Política-Electoral los temas aprobados en el *Adéndum* al Pacto por México.
 - El PAN buscó la creación del INE y la desaparición de los órganos electorales locales, pretendiendo maximizar su posición bajo nuevas condiciones de equidad en las contiendas electorales. La apuesta era que el PRI en ese momento gobernaba y controlaba 21 estados de la República.
 - El PAN buscaba posiciones en el Consejo General del INE, y en los OPLE's.
 - El PRD buscó ampliar y profundizar el tema de participación ciudadana "cartas ciudadanas" y la Reforma Política del D.F.
 - Planteó la Segunda Vuelta, Ratificación del gabinete por parte del Congreso de la Unión, Causa de nulidad de la elección rebase de topes de campaña.
 - Mantener presencia política y beneficios para sus miembros, particularmente de Nueva Izquierda
 - El PRD buscaba posiciones en el Consejo General del INE, y en los OPLE's.
- PRD**
 - Planteó la Segunda Vuelta, Ratificación del gabinete por parte del Congreso de la Unión, Causa de nulidad de la elección rebase de topes de campaña.
 - Mantener presencia política y beneficios para sus miembros, particularmente de Nueva Izquierda
 - El PRD buscaba posiciones en el Consejo General del INE, y en los OPLE's.

2. Opciones

- Presidencia**
 - La presidencia y el PRI cedieron ante las acusaciones sustentadas por el PAN sobre el uso de programas sociales con fines electorales, aceptando un *Adéndum* al Pacto por México.
- PAN**
 - Presionó con la inclusión de un *Adéndum* al Pacto, y posteriormente con su inclusión en la Reforma Política-Electoral
 - Condicionó de manera recurrente con que primero se aprobara la Reforma Política-Electoral en los términos propuestos por su iniciativa y después la Reforma Energética.
 - De igual manera presionó para que se aprobaran las leyes secundarias en materia político-electoral.
- PRD**
 - Buscó incluir una agenda amplia de instrumentos de participación ciudadana a nivel federal: plebiscito, referéndum, revocación de mandato. Así como una Ley Federal de Participación Ciudadana (no se aprobó).

3. Alternativas

- Presidencia**
 - Aunque no formó parte de la agenda y propuestas de negociación, una alternativa era ceder posiciones del gobierno a los partidos de oposición por su participación en el Pacto por México.
 - Aumentar las subvenciones a los grupos parlamentarios en el Congreso de la Unión.
 - Aceptar reformas que debilitan al Poder Ejecutivo y fortalecen a la oposición.
 - En caso de que el PAN o PRD se negaran a participar en el Pacto, la alternativa para el PRI era incluir a otros partidos políticos: PVEM, Nueva Alianza, Movimiento Ciudadano y al Partido del Trabajo
- PAN**
 - La alternativa del PAN si no se aprobaba la Reforma Política-Electoral era no aprobar la Reforma Energética.
- PRD**
 - La alternativa del PRD era no participar en el Pacto, bloquear las iniciativas del presidente en el Congreso y capitalizar su posición en la próxima elección
- PAN-PRD en el Senado**
 - Los senadores Roberto Gil Zuart, Ernesto Cordero, Miguel Barbosa y Camacho Solís (No incluidos en el Pacto por México), presentaron iniciativas de ley para meter una reforma política mayor, utilizando la palanca del Pacto por México.

Fuente: elaboración propia con base en el método Harvard de Negociación y el Pacto por México.

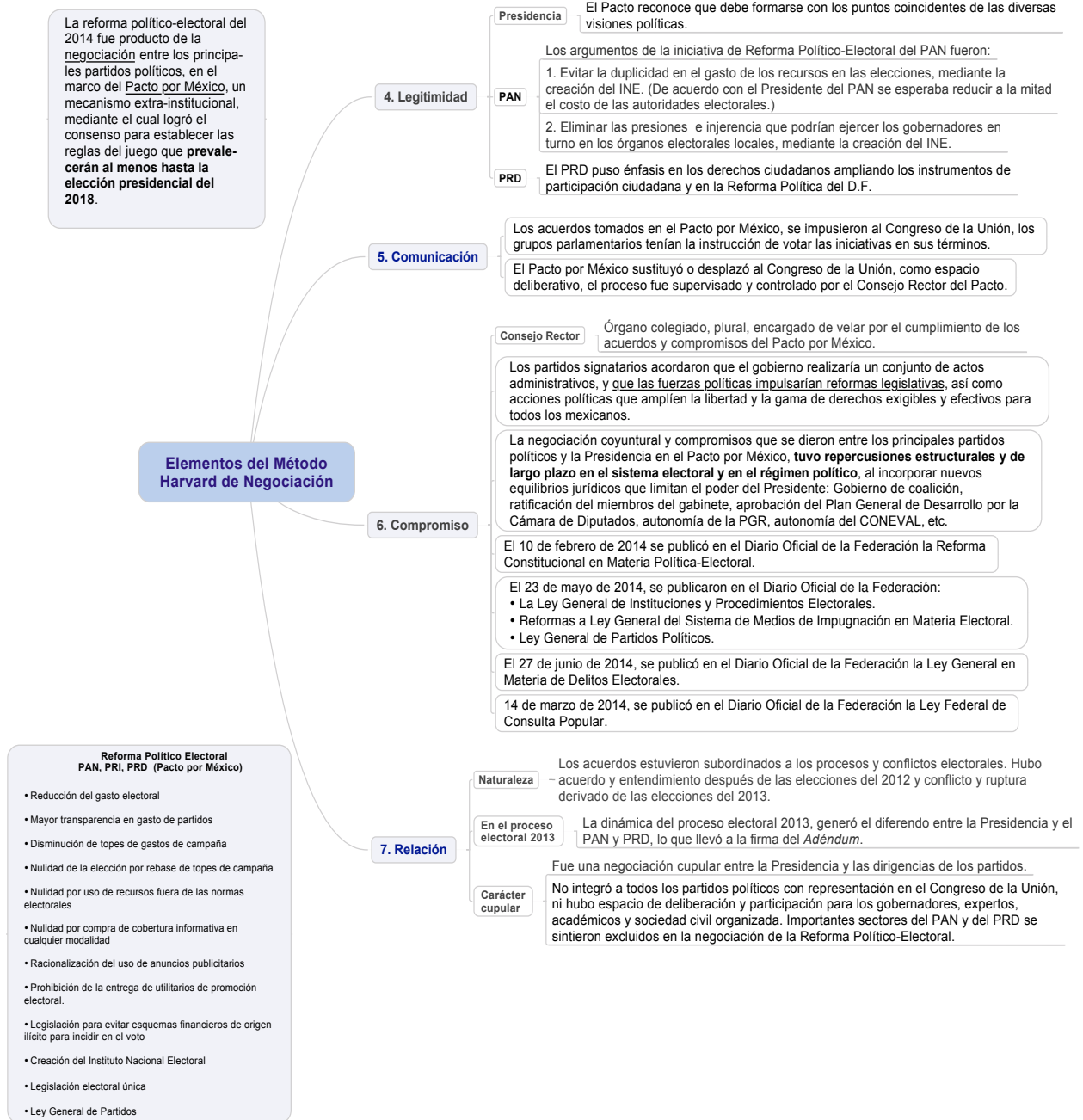
Cuadro 53

Negociación de la Reforma Política Electoral

Análisis con base en el Método Harvard

2ª parte

NEGOCIACIÓN DE LA REFORMA POLITICO ELECTORAL



Fuente: elaboración propia con base en el método Harvard de negociación y el Pacto por México.

En términos generales, observamos que la Reforma Político-Electoral representó un cambio sustantivo en el régimen político y en el sistema electoral; sin embargo, los temas torales que podrían afectar al PRI en el corto plazo no fueron incluidos en la reforma: Segunda Vuelta y Revocación de Mandato.

Fue una negociación cupular entre la Presidencia y las dirigencias de los partidos. No integró a todos los partidos políticos con representación en el Congreso de la Unión, ni hubo espacio de deliberación y participación para los gobernadores, expertos, académicos y sociedad civil organizada. Importantes sectores del PAN y del PRD se sintieron excluidos en la negociación de la Reforma Político-Electoral.

En términos políticos, la negociación representó un bajo costo para la Presidencia y para el PRI, ya que no tuvieron que ceder posiciones del gobierno a los partidos de oposición por su participación en el Pacto, es decir, no se negoció o cedió ninguna secretaría de Estado u órgano de gobierno para el PAN o el PRD.

4.4 Análisis de la Reforma Político-Electoral

No obstante, de los acuerdos logrados en el Pacto por México y de la Reforma Político-Electoral del 2014, prevalece una agenda pendiente de asuntos que fueron excluidos, no fueron valorados o se aprobaron con la finalidad de favorecer los intereses de los actores que participaron en el Pacto:

- La reforma electoral no contó con un diagnóstico integral y un estudio de viabilidad que permitiera evaluar el nuevo diseño de las autoridades electorales y su funcionamiento.
- La democracia electoral es sumamente onerosa. México es el país que más recursos públicos destina directa e indirectamente al gasto electoral. (Ugalde, 2013:19).
- Un argumento de la reforma del 2014 fue reducir el costo de las elecciones; sin embargo, el INE pasó de un presupuesto de 12 mil millones anuales en 2012 a 18,572 millones de pesos en el 2015, de los cuales 13,216 millones se destinaron a gastos de operación y 5,355 millones para financiamiento para los partidos políticos.

En tanto que los OPLEs derivado de las nuevas atribuciones impuestas por la reforma, han incrementado su presupuesto de manera sustantiva, en alrededor del 50%. Por lo que no hubo disminución económica con la reforma (El Economista, 2015).

- Los partidos políticos en el actual modelo de financiamiento público cuentan con mayores recursos disponibles en términos reales, en virtud de que ya no tienen que erogar recursos para el acceso a radio y televisión, por lo que debería buscarse un esquema en el que se deduzca del monto total del financiamiento el valor comercial de los spots, con lo cual se lograría un ahorro sustancial, como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 54
Valor aproximado de spots gratuitos transmitidos por partidos en radio y televisión durante proceso electoral 2011-2012
(Según catálogo de tarifas comerciales, sin descuento)

Tipo de medio	Valor comercial promedio por spot	Spots transmitidos por día	Valor diario	Valor en Precampaña	Valor en Campaña	Total
Televisión	\$57.53	71,136	\$3,495,407	\$209,724,418	\$314,586,627	\$524,311,045
Radio FM	\$19.27	71,136	\$1,170,603	\$70,236,199	\$105,354,299	\$175,590,499
Radio AM	\$17.62	81,888	\$1,232,593	\$73,955,557	\$110,933,335	\$184,888,891
Total		224,160	\$5,898,603	\$353,916,174	\$530,874,261	\$884,790,435

Fuente: Luis Carlos Ugalde (Coordinador General), *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano (2000-2012) Ideas para una nueva reforma electoral*, Integralia, Centro de Estudios Espinoza Iglesias, México, 2013, p. 52. Con datos del Acuerdo del Comité de Radio y Televisión del IFE por el que se aprueban el modelo de las pautas para la transmisión en radio y televisión de los mensajes de los partidos políticos, en las precampañas y campañas federales del Proceso Electoral Federal 2011-2012.

- Aunado a que con la última reforma electoral los partidos políticos cuentan con 12 minutos más en radio y TV en las precampañas, y con 24 minutos más en el periodo intercampañas.
- El modelo de comunicación política está basado en el “spot”. Por lo que sería pertinente flexibilizar el uso de los tiempos de radio y televisión mediante la acumulación de los tiempos oficiales, para a su vez, permitir otros formatos de comunicación política, no sólo spots. De esta manera, se evitaría la saturación a la audiencia.

- El diseño centralizado del sistema electoral implica que quedaron escindidos la esfera presupuestal de los OPL, y la esfera de decisiones y funcionamiento. Es decir, la aportación de recursos quedó **descentralizada** y las funciones sustantivas del sistema quedaron **centralizadas** por el INE. Es decir, corresponde a cada entidad federativa aportar el presupuesto de cada OPLE.

Bajo este diseño, existe el problema latente de que los gobiernos de los estados no aporten los recursos necesarios, aplacen la entrega de los mismos o recorten de manera sustancial los presupuestos, lo que llevaría a una crisis del funcionamiento de este modelo. A fin de ejemplificar lo anterior, véase el caso de Veracruz que analiza Jesús Cantú:

...en febrero del presente año, el consejero presidente del OPLE de Veracruz denunció que el gobierno estatal le debía al órgano electoral casi 187 millones de pesos, correspondientes a los ejercicios fiscales de 2013, 2014, 2015 y 2016, por lo cual el organismo electoral estaba incumpliendo con diversas obligaciones, como entregar el financiamiento a los partidos políticos, pagar los sueldos a los trabajadores de la institución y asegurar la realización de sistema de información de la jornada electoral y el programa de resultados electorales preliminares, ante la imposibilidad de cumplir con el pago a los proveedores. (Cantu, 2016).

- Es necesario perfeccionar la operación del modelo comunicación política, la publicidad gubernamental y las formas disfrazadas de propaganda como los “infomerciales”, otros géneros periodísticos o paquetes informativos que han utilizado partidos, candidatos y servidores públicos para evadir la prohibición de comprar espacios en radio y televisión. El caso del PVEM, constituye un ejemplo de cómo un partido puede violar el modelo de comunicación política de manera sistemática, sin sanciones graves como la pérdida de registro.
- Se debe sancionar de manera plena y efectiva a los concesionarios y permisionarios de la radio y la televisión que violen de manera sistemática el modelo de comunicación política.

CONCLUSIONES

La pluralidad política, la competencia electoral, la alternancia y los gobiernos divididos generaron una transformación del modelo de funcionamiento del partido hegemónico y del presidencialismo que por décadas tuvimos en México. La pluralidad política modificó la integración de los poderes y su funcionamiento.

El Pacto por México fue un reconocimiento implícito de esta nueva realidad política, en la que ninguna fuerza política puede por sí misma realizar reformas constitucionales y legales. El Pacto fue viable porque PRI, PAN y PRD realizaron un reconocimiento de la legitimidad de sus adversarios y buscaron un espacio para construir acuerdos.

La negociación de la Reforma Político-Electoral se realizó en el marco del Pacto por México, fue una negociación ganar-ganar, bajo un paradigma moderno de negociación, generó incentivos para la cooperación de las partes; sin embargo, sólo incluyó a la Presidencia y las dirigencias de los tres principales partidos políticos (PAN, PRI y PRD), por lo que tuvo un carácter selectivo.

El Pacto generó incentivos para la cooperación de las partes, para la Presidencia de la República, PRI, PAN y PRD, ya que les permitió construir una agenda de cambios programáticos y reformas estructurales de corte neoliberal. El PRI logró los consensos para sacar adelante una agenda programática de gobierno.

El PAN incluyó en la negociación la creación del INE buscando mayores condiciones de equidad en los procesos electorales, al arrebatárles a los gobernadores el control de las elecciones locales. El PRD por su parte buscó ampliar y profundizar el tema de participación ciudadana y la Reforma Política del Distrito Federal, planteó la Segunda Vuelta, Ratificación del gabinete por parte del Congreso de la Unión, y la Causal de nulidad de la elección rebase de topes de campaña.

La Reforma Político-Electoral representó un cambio sustantivo en el régimen político y en el sistema electoral; sin embargo, los temas torales que podrían afectar al PRI de manera negativa en el corto plazo no fueron incluidos en la reforma: Segunda Vuelta y la Revocación de Mandato.

Asimismo, es relevante observar que no se planteó por ningún partido político, diferir la fecha en que se celebran las elecciones presidenciales con la elección de las cámaras, a fin de estimular una mayoría en el Congreso a favor del partido del presidente, persuadiendo a los electores para votar por el partido en el gobierno, y destrabar de ésta manera el problema de un gobierno dividido.

Los resultados del Pacto por México permitieron generar una imagen de eficacia gubernamental y destrabar el problema del gobierno dividido al inicio de la gestión del Presidente Peña Nieto.

En términos políticos la negociación del Pacto por México representó un bajo costo para la Presidencia de la República y para el PRI, ya que no tuvieron que ceder posiciones del gobierno a los partidos de oposición por su participación en el Pacto, es decir, no se negoció o cedió ninguna secretaría de Estado u órgano de gobierno para el PAN o PRD.

El Pacto por México se caracterizó por:

- Su carácter cupular y selectivo.
- La negociación, reuniones, acuerdos, debates, discusiones, posturas de las partes, no fueron públicas, no hay minutas, actas, estenográficas o documentos que relaten, reseñen o den constancia del proceso de negociación. Fue una negociación a puerta cerrada, sin transparencia.
- Los acuerdos tomados en el Pacto se impusieron al Congreso de la Unión, los grupos parlamentarios tenían la instrucción de votar las iniciativas en sus términos.

El Pacto por México sustituyó o desplazó al Congreso de la Unión, como espacio deliberativo.

La Reforma Político-Electoral del 2014 fue producto de la negociación entre los principales partidos políticos, en el marco del Pacto por México, un mecanismo extra-institucional, mediante el cual logró el consenso para establecer las reglas del juego que prevalecerán al menos hasta la elección presidencial del 2018.

No obstante de los acuerdos del Pacto por México y de la Reforma Político-Electoral del 2014, prevalece una agenda pendiente, de temas que se aprobaron bajo los intereses de los integrantes del Pacto o de temas no fueron incluidos en la reforma:

- Un argumento de la Reforma Político-Electoral del 2014 fue reducir el costo de las elecciones; sin embargo, no hubo disminución económica con la reforma.
- Los partidos políticos en el actual modelo de financiamiento público cuentan con mayores recursos disponibles en términos reales, en virtud de que ya no tienen que erogar recursos para el acceso a radio y televisión, por lo que debería descontarse del monto total del financiamiento el valor comercial de los *spots*, con lo cual se lograría un ahorro sustancial.
- Aunado a lo anterior, con la última reforma electoral los partidos políticos cuentan con 12 minutos más en radio y TV en las precampañas, y con 24 minutos más en el periodo intercampañas.
- El diseño centralizado del sistema electoral implica que quedaron escindidos la esfera presupuestal de los OPLEs, y la esfera de decisiones y funcionamiento. Es decir, la aportación de recursos quedó descentralizada y las funciones sustantivas del sistema quedaron centralizadas por el INE. Corresponde a cada entidad federativa aportar el presupuesto de cada OPLE. Bajo este diseño, se corre el riesgo de que los gobiernos de los estados no aporten los recursos necesarios, aplacen la entrega de los mismos o recorten de manera sustancial los presupuestos, lo que llevaría a una crisis del funcionamiento de este modelo.

- Está pendiente de cumplimiento el Compromiso 95 del Pacto referente a la creación de una **instancia ciudadana y autónoma** que supervise que la contratación de publicidad de todos los niveles de gobierno en medios de comunicación.¹²

En relación con el sistema representativo, un reto fundamental que no fue abordado en la reforma, es que el Congreso refleje la pluralidad política del país y sea representativo de la población, en este sentido se considera:

- a) Desbloquear las listas de Representación Proporcional, es decir, el orden de prelación de las listas de R.P. es una decisión que debe recaer directamente en el ciudadano a través del voto.
- b) Eliminar la figura de los senadores plurinominales y reducir el número de diputados plurinominales a 100. Nuestro país tiene más diputados y senadores que seis países más poblados que el nuestro, como Estados Unidos, Indonesia, Brasil, Pakistán, Nigeria y Bangladesh.¹³

En relación con el Poder Ejecutivo:

1. Es pertinente establecer una **segunda vuelta** en la elección presidencial, para evitar conflictos poselectorales en un escenario de alta competencia.
2. Sería pertinente incluir la figura jurídica de **revocación de mandato**.

En materia de participación ciudadana se requiere:

- a) Ampliar los canales institucionales de participación ciudadana a través de nuevos instrumentos a nivel federal: Plebiscito, Referéndum, Revocación de mandato y Presupuesto participativo.
- b) Contar con una Ley de Participación Ciudadana nivel federal.

¹² <http://pactopormexico.org>

¹³ De acuerdo con la base de datos del *Informe Parlamentario Mundial 2012*. Información citada en la página 2 de la *Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 52, 53, 54 y 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a fin de reducir y modificar el criterio para asignar el número de diputados y senadores electos por el principio de representación proporcional*, presentada por el senador Martín Orozco Sandoval, 18 de septiembre de 2014.

- c) El actual diseño institucional de la participación ciudadana inhibe su aplicación y su ejercicio de manera efectiva, por lo que se deben reducir los requisitos relativos a los umbrales para convocar y la votación requerida para que los instrumentos de participación ciudadana sean vinculantes.

Una vez expuesto la anterior, se considera que sólo hasta después de la próxima elección presidencial, bajo una diferente correlación de fuerzas y una nueva integración de los órganos de gobierno y legislativos, se establecerán las condiciones para negociar una distinta Reforma Político-Electoral y generar un nuevo programa de gobierno.

La aprobación y creación de nuevos equilibrios, de nuevas reglas del juego político-electorales, requiere de incentivos, negociación y acuerdos entre los actores políticos. En este sentido se vislumbran dos opciones: a) Para los partidos políticos pueden representar mayores incentivos preservar sus espacios de poder y prerrogativas con las reglas del juego actuales, que aprobar una reforma política integral; b) en la medida que se vean amenazados o estén en riesgo los intereses, prerrogativas y posiciones de poder que tiene cada partido político, o en la medida que el descontento social sobrepase la capacidad de respuesta del sistema político; bajo dichas circunstancias se buscará impulsar una nueva reforma política que establezcan nuevas reglas del juego.

En virtud de lo anterior, si no se presenta un punto de ruptura o de inflexión, seguiremos reproduciendo espacios de negociación selectivos, sin incluir a todos los partidos políticos y las diversas expresiones sociales del país. Seguiremos reproduciendo mecanismos de negociación **a puerta cerrada** entre los actores políticos más fuertes, preservando sus intereses, posiciones, prerrogativas y cotos de poder, producto de pactos con un carácter selectivo.

Como resultado de la presente investigación y en virtud de lo expuesto, se constata la hipótesis planteada, que el proceso de negociación para llegar a acuerdos y aprobar una agenda de reformas programáticas en el Pacto por México, en específico de la Reforma Político-Electoral, fue un proceso eficiente, en virtud de

que proporcionó incentivos a los actores políticos para cooperar, lo que permitió generar mayorías legislativas en un gobierno dividido, fue una negociación integrativa, pero con un carácter selectivo, sin los costos que implica un gobierno de coalición.

Finalmente, se sostiene que el Pacto por México aunque fue eficiente, tuvo grandes fallas, las principales tienen que ver con: a) la secrecía de las negociaciones; b) su carácter cupular y selectivo, ya que en un contexto democrático era condición necesaria incluir a todas las fuerzas políticas y expresiones sociales; c) por desplazar al Congreso de la Unión como espacio de la deliberación; d) por su dinámica, ya que estuvo determinada o condicionada por la lógica de la competencia electoral de los partidos políticos; y e) porque resolvió el problema del gobierno dividido sólo de manera coyuntural, por lo que al concluir el Pacto por México se reactivó el problema de construir mayorías legislativas en el Congreso de la Unión.

FUENTES

Aguilar, Magdalena, (2013). “Escenario y perspectivas del cabildeo/lobbying en el congreso mexicano”, Congreso Redipal Virtual VI, Cámara de Diputados, México. Consultado el 18 de enero 2016. <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/redipal/CRV-VI-27-13.pdf>

Ackerman, John M. (2012). “Pacto por México: acto fallido”, *Revista Proceso*, 2 de diciembre. Consultado el 20 de enero de 2016. <https://hemeroteca.proceso.com.mx/?p=326808>

ADNpolítico, (2013a). “El PAN suspende su participación en el Pacto por México”. Consultado el 18 de abril 2016. <http://www.com/gobierno/2013/04/22/madero-el-pan-rompe-temporalmente-con-el-pacto-por-mexico>

ADNPolítico, (2013b). “El PAN propone reemplazar al IFE con un Súper Instituto”. Consultado el 14 de noviembre de 2015. <http://www.adnpolitico.com/gobierno/2013/05/14/pan-plantea-su-propuesta-de-instituto-nacional-deelecciones>.

Animal Político (2013). “¿Cuáles son las 7 mesas de trabajo instaladas por el Pacto por México?” Consultado el 20 de abril de 2016. <http://www.animalpolitico.com/2013/08/comienzan-mesas-de-reforma-politico-electoral-de-pacto-por-mexico/>

Albrecht, Kart, *Et. al*, (1994). *Cómo Negociar con Éxito*. Ed. Granica y Vergara. Argentina.

Alfredson, Tanya y Cungu, Azeta (2008). “*Teoría y práctica de la negociación. Una visión de la literatura*”, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, FAO. Consultado el 23 de marzo de 2016. http://www.fao.org/docs/up/easypol/745/45_negotiation_background_paper_179es.pdf

Arellano, Trejo Efrén (2012). *La transformación de la Cámara de Diputados*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Documento de Trabajo núm. 134, Cámara de Diputados, LXI Legislatura, México, junio de 2012.

Aristegui Carmen (2013), *Video*. “Rosario, no te preocupes, hay que aguantar”: *EPN*. Consultado el 13 de febrero de 2016: <http://aristeguinoticias.com/2204/mexico/video-rosario-no-te-preocupes-hay-que-aguantar-pena-nieto/>

Alvarado Arce, Francisco, (2015), *Balance del Pacto por México*, Tópicos de formación Política, PRD. Consultado el 10 de enero de 2016. http://www.prd.org.mx/portal/documentos/Balance_Francisco_Alvarado.pdf

Banco Mundial (2007), *Gobernabilidad Democrática en México: más allá de la Captura del Estado y la Polarización Social*, Banco Mundial. Consultado el 15 de febrero de 2016. <http://siteresources.worldbank.org/INTMEXICOINSPANISH/Resources/igr-espanol.pdf>

Béjar Algazi, Luisa (2012), “¿Quién legisla en México? Descentralización y proceso legislativo”, *Revista Mexicana de Sociología* 74, núm. 4, octubre-diciembre, IIS-UNAM, México.

Beltri, Francesc (2000), *Aprender a Negociar*. Ed. Paidós. España.

Bovero, Michelangelo (2002), *Una gramática de la democracia: contra el gobierno de los peores*, Trotta, Madrid, 175 pp.

_____ (2010), “La democracia y sus condiciones”. *Revista de la Facultad de Derecho*, UNAM, México, pp. 11-30.

Cabañas, Pablo (2015), “Expectativas y presiones del Pacto por México” en *El Pacto por México y la Comunicación Política*, Leonardo Figueiras Tapia (Coordinador), México, 2015, Ed. LEEA Editorial, pp. 49-87.

Cadarso Pedro-Luis Lorenzo (2001), “Principales Teorías sobre el conflicto social”, *Revista de Historia*, Cáceres. Consultado el 28 de febrero de 2016. dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/241031.pdf

Cantú Jesús (2016). “Deficiencias de la estructura electoral”, *Revista Proceso*, No. 2065, 29 de mayo. Consultado el 10 de enero 2016 . <http://www.proceso.com.mx/441479/deficiencias-la-estructura-electoral>.

Casar, María Amparo y Marván, Ignacio (2014), *Reformar sin Mayorías: La dinámica del cambio constitucional en México: 1997-2012*, Taurus, México.

Casar, María Amparo (2010), "El Equilibrio de Poderes entre Presidente y Congreso", en *Debatando la Reforma Política, Claves del Cambio Institucional en México*, Gabriel L. Negreto Editor, CIDE, México, 2010.

_____ (2010), *Sistema político mexicano*, México, Oxford University Press.

Cisneros, Isidro H. (2000), "Conflicto" en Laura Baca Olamendi, *Et al, Léxico de la política*, México, FCE/CONACYT/FLACSO/Heinrich Böll Stiftung, pp. 82-85.

Colomer, Joseph (2001), *Instituciones políticas*, Ariel, Madrid, 267 pp.

Cortez Salinas, Josafat, (2014). *Análisis Cualitativo Comparado: las decisiones de la Suprema Corte contra el Ejecutivo en México*, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 76 no. 3 México, jul/sep 2014, IIS, UNAM.

CPEUM, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

Diccionario Electoral (1989), Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), TOMO II, San José, IFE, UNAM, TEPJF.

Diamond, Larry y Morlino, Leonardo (2004). *Assessing the Quality of Democracy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 2012. Consultado en 10 de noviembre de 2015.
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5262910&fecha=09/08/2012

Decreto de reforma constitucional en materia Político-Electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014. Consultado el 10 de abril de 2016. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014

Delgado, Álvaro y Cervantes Jesusa, (2013). “Exige el PAN a Peña la destitución inmediata de Rosario Robles y Javier Duarte”, *Revista Proceso*, 17 de abril. Consultado el 12 de marzo de 2016. <http://www.proceso.com.mx/339293/exige-el-pan-a-pena-destituir-a-rosario-robles-y-a-javier-duarte>

Díaz, Luis Miguel (1999). *Moralejas para Mediar y Negociar*. Ed. Themis. México.

Diez, Francisco (2002). *Manual de Gerencia Política, Negociación Política*, “El arte de negociar”. Consultado en 15 de diciembre de 2015. <http://www.bvsde.paho.org/cursomcc/e/pdf/lectura6.pdf>

Entelman, Remo F. (2002). *Teoría de conflictos: hacia un nuevo paradigma*. Barcelona, España. Editorial Gedisa. 223 pp

El Economista (2015). “INE publica su presupuesto para 2015”, 27 de abril de 2015.

Fernández, Santillán, José (1997). *La democracia como forma de gobierno*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Instituto Federal Electoral, No. 3, México, IFE.

Figueiras, Tapia Leonardo (2015). *El Pacto por México y la comunicación política*, Leea Editorial.

Fisas, Vincenç (2005). “Abordar el Conflicto: la negociación y la mediación”. *Revista Futuros*, España, No 10, 2005, Vol. III. Consultado el 07 de noviembre de 2015. <http://www.uninorte.edu.co/web/dialogos-de-paz-en-la-habana-y/entradas-de-blog/-/blogs/abordar-el-conflicto:-la-negociacion-y-la-mediacion->

Fisher, R. y Ury, W., (1981). *Getting to Yes: Negotiating Agreement Without Giving In*. Penguin Books, Nueva York:, Estados Unidos.

Fisher, Roger, *Ury, William, Patton, Bruce* (1999). *Obtenga el Sí*. Editorial Continental, 2da. Edición, México, 183 pp.

Galtung, J. (1981): *Hacia una definición de las investigaciones sociales sobre la paz. Informes y documentos de Ciencias Sociales*, UNESCO, No. 43, pp. 7-17.

García Reyes, Christian Uziel (2010), “Los partidos políticos y las elecciones en México: del partido hegemónico a los gobiernos divididos.” *Estudios Políticos*. FCPYS, UNAM, México, no. 19, enero/abril de 2010.

García, Pacheco Roberto, (2013). “Anuncia Pacto siete mesas de trabajo sobre reforma político-electoral”, *Excélsior*, 13 de agosto de 2013. Consultado el 15 de febrero de 2016. <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/08/13/913478>

González, Pedro Javier (2013), “*Hacia el equilibrio de las fuerzas políticas*” en *Brújula Ciudadana*, No. 41, Iniciativa ciudadana, para la promoción de la cultura del Diálogo, enero de 2013.

GP-PAN, PRD, (2013). *Iniciativas de reformas política y electoral PAN y PRD*. Documentos para el debate. Cuadernos de Transición/Política, Edición del Centro de Estudios Políticos y de Seguridad Nacional, S.C. Consultado el 12 de enero de 2016. <http://indicadorpolitico.mx/images/pdfs/cuadernos/iniciativa-reforma-pol.pdf>

Gobierno de la República, *Reformas en Acción*. Consultado 15 de mayo de 2016. <http://reformas.gob.mx/>.

Gutiérrez, Terán Mónica y Bernal, Vargas Rodolfo Ernesto, (2014). “Visos generales a la reforma electoral”, *Reporte CESOP*, No, 79, Cámara de Diputados, LXII Legislatura, septiembre de 2014. Consultado el 20 de enero de 2016. [file:///Users/AlexGalvan/Downloads/Reporte-79-Reformas-estructurales-ploticainterior-social%20\(1\).pdf](file:///Users/AlexGalvan/Downloads/Reporte-79-Reformas-estructurales-ploticainterior-social%20(1).pdf)

Hopmann, T. (1990). *Teoría y procesos en las negociaciones internacionales*. Santiago de Chile: PNUD-CEPAL.

Iniciativas de reformas política y electoral PAN y PRD. Documentos para el debate. Cuadernos de Transición/Política, Edición del Centro de Estudios Políticos y de Seguridad Nacional, S.C. Consultado el 18 de febrero de 2016. <http://indicadorpolitico.mx/images/pdfs/cuadernos/iniciativa-reforma-pol.pdf>

Integralia (2014), *Reporte Legislativo, Número Cinco, Segundo Año de la LXII Legislatura (septiembre 2013 – abril 2014)*. Consultado el 09 de enero de 2016. <http://www.reportelegislativo.com.mx/reporte5.pdf>

Integralia (2015), *Reporte Legislativo Número seis, LXII Legislatura (2012 – 2015)*. <http://www.integralia.com.mx/content/publicaciones/016/RL6.pdf>

Instituto Nacional Electoral (2014), *La Reforma Electoral en marcha. Avances en la instrumentación y perspectivas para el Proceso Electoral 2014-2015*, México, 2014.

Instituto Nacional Electoral (2014), *La Reforma Político-Electoral 2014 y su impacto en la legislación de las entidades federativas*, México.

Instituto Nacional Electoral, Sistema de Consulta de la estadística de las Elecciones Federales 2011-2012. Consultado el 20 de marzo de 2016. <http://siceef.ife.org.mx/pef2012/SICEEF2012.html#>

ITESM (2012), Negociación: bases para la negociación. Consultado el 11 de abril 2016. ftp://sata.ruv.itesm.mx/portalesTE/Portales/Proyectos/2957_BienvenidaDiplomadoEjecutivoE/materiales/modulo2/HD162.pdf

Loeza, Soledad (1996), *Oposición y Democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, No. 11, IFE.

Lujambio, Alonso (1996), "Gobiernos Divididos en la Federación Mexicana", *Memoria del Congreso Nacional de Ciencia Política*, UAM-IFE-CNCPyAP, México.

Martínez de Murguía, Beatriz (1999), *Mediación y resolución de conflictos. Una guía introductoria*. Paidós. México, Buenos Aires, Barcelona.

Maubert, Jean-Francois (1995), *Negociar las Claves para Triunfar*. Ed. Boixareu. Colombia.

Marker, Denise, (2013) *La historia de cómo se ideó y construyó el Pacto por México, contada por sus protagonistas*, Consultado el 26 de marzo de 2016. https://www.youtube.com/watch?v=K_JfLE4DOaQ.

Mills, Harry A., *Negociar: Un Arte para el Triunfo*. Ed. Diana. México. 1998.

Morlino, Leonardo (2005). “*Calidad de la democracia notas para su discusión*”. Ponencia del Congreso Anual de Ciencia Política Sociedad Italiana 2003. Trento: Sociedad Italiana.

_____ (2008), *Calidad democrática entre líderes y partidos*, Colección de Temas de la Democracia, Serie Conferencias Magistrales 16, Instituto Federal Electoral, México, 95 pp.

Murat, José, (2014), *Pacto por México: de la reforma política de 1977 a la construcción de acuerdos*, Ed. Miguel Ángel Porrúa, México, 194 pp.

Negretto, Gabriel (Editor), (2010), *Debatiendo la reforma política. Claves del cambio Institucional en México*. CIDE, México, 315 pp.

Nohlen, Dieter (1998), *El presidencialismo renovado: instituciones y cambio político en América Latina*, Nueva sociedad, Venezuela.

_____ (1994), *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, FCE.

North C., Douglass (1990), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, FCE.

Pacto por México, (2012). Consultado el 20 de marzo de 2016. <http://pactopormexico.org/> y <http://pactopormexico.org/como/>.

Pacto por México, Adéndum (2013), Consultado el 20 de marzo de 2016. <http://pactopormexico.org/adendum-al-pacto-por-mexico>.

Reforma Electoral 2014: Criterios e Interpretaciones (2016), Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. <https://tecnologias-educativas.te.gob.mx/course/view.php?id=44>

Reformas en acción (2013), Gobierno de la República, México. Consultado el 20 de marzo de 2016. <http://reformas.gob.mx/>.

Rocha-Quintero, Jorge E. (2013). "El Pacto por México bajo la lupa". En *Análisis Plural*, Primer semestre de 2013. Tlaquepaque, Jalisco, ITESO.

Rótulo, Daniel (2006), *Negociación Internacional, el caso Brasil-Uruguay por presunta polución ambiental transfronteriza por la usina termoeléctrica de Candiota (Río Grande del Sur). Conclusiones y aprendizaje del Proceso de Negociación*, Documento de trabajo, No. 22 FAyCS, Universidad de ORT, Uruguay.

Saner, R., (2000). *The Expert Negotiator*. Klumer Law International, La Haya, Países Bajos.

Sistema de Consulta de la Reforma Político Electoral 2014, (2014), Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. consultado el 12 de mayo de 2016. <http://portales.te.gob.mx/consultareforma2014/>.

Solís Delgadillo, Diego (2014), *Poderes de Facto en el Proceso Legislativo: Apuntes Teóricos y Metodológicos*, El Colegio de San Luis, A.C. Consultado el 20 de marzo de 2016. http://clepso.flacso.edu.mx/sites/default/files/clepso.2014_eje3_solis.pdf

Ugalde, Luis Carlos (Coordinador General), (2013), *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano (2000-2012) Ideas para una nueva reforma electoral*, Integralia, Centro de Estudios Espinoza Iglesias, México, 239 pp.

_____ (2013), *Por una democracia eficaz. Radiografía de un sistema político estancado, 1977–2012*, Ed. Aguilar, México.

Vargas González, Pablo (2014), *México: reforma política obstruida. La resistencia al cambio (2006-2012)*, Revista Mexicana de Estudios Electorales, No. 13, julio de 2013-julio de 2014, México.

Woldenberg, José (2013), "El Pacto por México. Significado y limitaciones", Conferencia dictada en la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM. Consultado el 20 de marzo de 2016. <http://www.filos.unam.mx/2013/11/woldenberg-pacto-mexico-significado-limitaciones-video/>.

Zartman, W. I., (1978). *The Negotiation Process: Theories and Applications*. Sage Publications, Beverly Hills, California, Estados Unidos.

RELACIÓN DE CUADROS

- Cuadro 1 Elementos que intervienen en el conflicto.
- Cuadro 2 Tipología del conflicto.
- Cuadro 3 Formas del Conflicto Social según Lorenzo Cardaso.
- Cuadro 4 Dinámica del Conflicto.
- Cuadro 5 Actitudes frente al conflicto.
- Cuadro 6 Elementos del mapa del conflicto.
- Cuadro 7 Técnica de negociación en la resolución de conflictos.
- Cuadro 8 Principales enfoques teóricos sobre la negociación.
- Cuadro 9 Enfoques teóricos sobre la negociación: características, supuestos y limitaciones.
- Cuadro 10 Tácticas utilizadas en la negociación distributiva.
- Cuadro 11 Modelos de negociación: distributiva e integrativa.
- Cuadro 12 Principales características de los modelos de negociación distributiva e integrativa.
- Cuadro 13 Elementos y características del método Harvard de Negociación.

- Cuadro 14 Los siete elementos del método Harvard de Negociación.
- Cuadro 15 Dimensiones de una democracia de calidad de acuerdo con Leonardo Morlino.
- Cuadro 16 Fases del Juego Democrático según Michelangelo Bovero.
- Cuadro 17 Composición de la Cámara de Diputados 1997-2015.
- Cuadro 18 Composición de la Cámara de Senadores, 1997-2015.
- Cuadro 19 Producción legislativa de la Cámara de Diputados 1991-2012.
- Cuadro 20 Iniciativas de ley aprobadas por el Congreso de la Unión según origen 1988-2000.
- Cuadro 21 Iniciativas de ley aprobadas por el Congreso de la Unión según origen 2003-2012.
- Cuadro 22 Coaliciones electorales en México 1991-2012.
- Cuadro 23 Controversia constitucional.
- Cuadro 24 Controversias Constitucionales presentadas entre el Ejecutivo y el Congreso 2000-2012.
- Cuadro 25 Resultados de la elección de Presidente de la República 2012.
- Cuadro 26 Composición del Congreso de la Unión, LXII Legislatura (2012-2015).
- Cuadro 27 Cronología de los acuerdos políticos nacionales de Salinas de Gortari a Peña Nieto.

- Cuadro 28 Consejo Rector del Pacto por México.
- Cuadro 29 Línea del tiempo de la negociación del Pacto por México y de la Reforma Político Electoral.
- Cuadro 30 Actores principales del Pacto por México, julio-noviembre de 2012.
- Cuadro 31 Actores secundarios, Coordinadores de Grupos Parlamentarios.
- Cuadro 32 Mapa de Actores del Pacto por México.
- Cuadro 33 11 puntos del *Adéndum* al Pacto por México.
- Cuadro 34 Cronología de la aprobación de las reformas constitucionales producto del Pacto por México
- Cuadro 35 Reformas estructurales producto del Pacto por México.
- Cuadro 36 Reformas constitucionales producto del Pacto por México LXII Legislatura (2012 – 2015).
- Cuadro 37 Recursos asignados a los grupos parlamentarios en la LXI y LXII Legislaturas de la Cámara de Diputados.
- Cuadro 38 Recursos asignados a los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados, septiembre 2012- abril 2015 (Miles de pesos constantes)
- Cuadro 39 Negociación del Pacto por México, análisis con base en el Método Harvard.
- Cuadro 40 Propuesta de reforma política del presidente Felipe Calderón, 2011-2012.

- Cuadro 41 Reforma Política. Principales Iniciativas del Poder Ejecutivo, Legisladores de los Grupos Parlamentarios del PRD, PT y Convergencia, y de Senadores y Diputados del Grupo Parlamentario del PRI.
- Cuadro 42 Reforma Político Electoral del 2014.
- Cuadro 43 Facultad de atracción, asunción y delegación del INE.
- Cuadro 44 Distribución de competencias entre el INE y los OPLEs.
- Cuadro 45 Tiempos en radio y televisión asignados a Partidos Políticos Nacionales y Locales.
- Cuadro 46 Propaganda gubernamental e imparcialidad en el uso de recursos públicos.
- Cuadro 47 Restricciones sobre el uso de programas sociales con fines electorales.
- Cuadro 48 Aspectos principales de la legislación secundaria en materia electoral.
- Cuadro 49 Leyes secundarias en materia electoral derivadas de la reforma constitucional en materia político electoral 2014.
- Cuadro 50 PAN-PRD: Propuesta de reforma política-electoral.
- Cuadro 51 Coincidencias y divergencias entre el PAN, PRI y PRD sobre la Reforma Político-Electoral.

- Cuadro 52 Negociación de la Reforma Político Electoral. Análisis con base en el Método Harvard. 1ª parte.
- Cuadro 53 Negociación de la Reforma Político Electoral. Análisis con base en el Método Harvard. 2ª parte.
- Cuadro 54 Valor aproximado de *spots* gratuitos transmitidos por partidos en radio y televisión durante proceso electoral 2011-2012.