

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**LA REFORMA ENERGÉTICA DURANTE EL GOBIERNO DE
VICENTE FOX (2000-2006): ACTORES Y COALICIONES
POLÍTICAS.**

**T E S I S QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN
CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA,
ESPECIALIDAD EN CIENCIA POLÍTICA
P R E S E N T A :**

**MARIO ALFREDO SILVA CUEVAS
N. CUENTA 9833476-8**

ASESOR: MTO. SAMUEL LEÓN GONZÁLEZ.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

<u>Índice</u>	<u>Págs.</u>
Introducción.	1
Cap. I. Contexto Político, económico y jurídico.	3
A. Contexto geopolítico.	5
B. La apertura económica en México.	7
C. Hacia la reforma energética: el TLCAN y los primeros cambios en la legislación energética en México.	10
D. La diversificación de las élites partidarias.	18
E. Cambios y permanencias en el sector sindical energético	21
F. El problema: Reforma Energética y presidentes débiles o minoritarios.	24
Cap. II. Marco Teórico – Conceptual	35
A. La reforma energética y las coaliciones políticas	36
B. Críticas al régimen presidencial con multipartidismo	38
C. Teorías sobre coaliciones políticas	47
a) Teorías de coaliciones entre partidos (parlamentarias)	49
b) Teoría de coaliciones entre actores sociales y políticos	55
D. Los grupos de presión como parte de las coaliciones políticas en el tema energético.	58
Cap. III. La Reforma Energética y el gobierno de Vicente Fox (2000-2006): Actores y Coaliciones Políticas.	68
A. La Coalición Política Pro-apertura. Actores políticos formales.	
a) Elites y grupos internos del PAN frente a la reforma al sector energético	73
b) Elites y grupos internos del PRI a favor de la reforma	81
B. Coalición política Pro-apertura. Actores políticos Informales	
a) Los consorcios petroquímicos y de generación eléctrica trasnacionales	84
b) Corrientes sindicales pro-apertura	87
C. Coalición Política Anti-apertura. Actores políticos formales.	
a) Elite, grupos internos y corrientes del PRD frente a la reforma energética	90
b) Corrientes e integrantes del PRI anti-apertura.	93
D. Coalición Política Anti-apertura. Actores Políticos Informales	
a) Corrientes sindicales disidentes del sector energético	93
b) Otros actores	95
E. Factores que pueden influir en el establecimiento de Coaliciones parlamentarias (2000-2006) en el tema energético:	
a) Partidos con relevancia	96
b) La distancia ideológica y el partido pivote	98
c) La disciplina partidaria	103
d) Tradición asambleísta	104
<u>Conclusiones</u>	106
<u>Bibliografía</u>	110

INTRODUCCIÓN.

Actores políticos determinados y de distinta índole forman coaliciones para tratar de influir en el futuro del sector energético en nuestro país. Estas coaliciones políticas están latentes y potencialmente se pueden concretar en el ámbito parlamentario. Sin embargo, existen diversos obstáculos para lograr tales coaliciones que tendrán por objeto la modificación, anulación o creación de una ley.

En el debate de reforma energética durante el gobierno de Vicente Fox, aunque ninguna propuesta pudo ser aprobada, no podemos desechar o dejar a un lado, las coaliciones políticas formadas en base a las preferencias y posturas frente al tema de la agenda en cuestión y que se constituyeron por diversos actores políticos además de los partidos, a saber, las transnacionales petroleras, eléctricas y las corrientes sindicales.

Por lo tanto, la intención de esta tesis es tratar de analizar no solo las coaliciones parlamentarias que se pudieron o no formar entre partidos, sino también las que éstos construyeron fuera de ese ámbito formal de decisión, con los sectores obreros y empresariales. Para estudiar una decisión legislativa, como la que se intentó en el sector energético, se tienen que verificar todos los intereses en juego, no solo el de las elites partidarias depositadas en el Senado y en la Cámara de Diputados, sino también la de estos actores políticos que necesariamente presionan, cuestionan o apoyan a los partidos.

En la presente tesis apoyamos la conjetura de Torcuato Di Tella (2001) de que la actuación y posturas de los Legisladores no siempre son tomadas individualmente, sino que responden en base a los intereses de las coaliciones políticas y actores del que son parte.

El sexenio de Vicente Fox (2000-2006) estrena un nuevo reparto de escaños en las dos Cámaras, posicionándose como un partido que necesita la participación de otro con representantes suficientes, para lograr con acomodo la aprobación de sus iniciativas. Por su parte, el tema energético como ya lo reiteramos, inmiscuye a otros actores con papeles

estratégicos que otorgaron su apoyo a los grupos que tienen representación directa en el órgano Legislativo.

Las decisiones nacionales ya no son tomadas por un solo actor, Presidente – PRI, que formando una estructura en grado corporativa, autoritaria y clientelar, convocaba una coalición de gran envergadura, es decir, constituida por muchos actores, entre ellos, partidos, cúpulas sindicales y organizaciones campesinas; la redefinición de las relaciones entre estos actores y la reconfiguración en las sedes parlamentarias (que viran hacia un tripartidismo), son parte de un contexto en el que tuvo que lidiar el primer presidente salido de un partido que no fuera el PRI, y con ello el mismo proceso estructural de cambio en las leyes y prácticas que dan funcionalidad a las áreas energéticas.

En el primer capítulo trataremos los antecedentes, destacando los cambios en la legislación energética realizados por los últimos gobiernos priistas y el Tratado de Libre Comercio; el contexto económico derivado de aspectos internacionales; los cambios y permanencias en las relaciones gobierno-sindicatos del sector energético; además apuntaremos las facultades actuales del presidente mexicano todo ello para saber el escenario en el que tuvo que interactuar el debate energético llevado entre actores políticos a la llegada del presidente Fox.; en el segundo capítulo presentaremos la discusión sobre las críticas de la combinación presidencialismo multipartidista y asentaremos las diferencias entre coaliciones parlamentarias y las coaliciones políticas donde participan además de los partidos los grupos de presión sindicales y empresariales; en el penúltimo apartado ubicaremos a los actores formales e informales que constituyeron las coaliciones políticas en disputa en el debate energético y terminaremos con estudiar algunos elementos que pudieron influir en la falta de coaliciones parlamentarias en el tema durante el período del presidente Fox.

CAPÍTULO I. CONTEXTO POLÍTICO,
ECONÓMICO Y JURÍDICO

A la llegada de Vicente Fox y del establecimiento de una nueva elite opositora enmarcada en la derecha partidaria dentro del poder Ejecutivo federal, el sector energético en nuestro país, que comprende entre otras actividades la producción de petroquímica y sus derivados así como la generación de electricidad, se encuentra inmerso en un contexto donde operan tres procesos de cambio importantes, uno en el ámbito político: la reconfiguración del poder partidista a nivel nacional; otro de índole económico: el proceso de alejamiento del Estado de sus antiguas responsabilidades en áreas productivas hacia una política de apertura comercial y de inversión privada, que enmarca la discusión sobre la rectoría estatal de los recursos energéticos; y el tercero de naturaleza dual: el debilitamiento y nuevo papel de la presencia sindical y sus fracciones internas en la economía nacional y sobre todo en las discusiones de la agenda legislativa o de gobierno.¹ Además no debemos dejar de lado el contexto geopolítico, en donde para los grandes productores y consumidores de energía es estratégico el aseguramiento de estos suministros.

Consideramos que estos procesos de cambio funcionan como variables independientes que influyen de manera directa en el proceso de reforma energética (variable dependiente) en lo tocante a las relaciones y posibles coaliciones que se dan entre los actores políticos-económicos que intervienen necesariamente en el debate: el presidente y su partido; partidos de oposición en el Congreso y sus corrientes internas; las dirigencias sindicales y sus facciones o sectores disidentes; y las elites dirigentes de las empresas privadas petroleras y de generación eléctrica principalmente.

¹ Los primeros dos cambios son contemplados en lo que algunos autores latinoamericanos llaman “la doble transición”, “procesos de transición simultáneos”, véase por ejemplo: Lanzaro, Jorge, “Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina”, en Lanzaro, Jorge (1997) (comp.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO, 2001, p. 179.

A. Contexto geopolítico.

Es crucial el aumento de las inversiones petroleras mundiales hacia los países en vías de desarrollo pero que se caracterizan por tener grandes reservas energéticas. Esto parece responder a que las compañías y bancos que sostienen estas inversiones participan en la dinámica económica propia de la lógica neoliberal de buscar y asegurar los recursos estratégicos no importando donde éstos se encuentren, asegurando su expansión y vida orgánica bajo las condiciones económicas o fiscales mas favorables posibles.

Particularmente para el ámbito petrolero las estrategias llevadas por estos actores se deben también, a las condiciones imperantes en el llamado mundo desarrollado, como Estados Unidos, que además de estar en un proceso beligerante contra Irak ha disminuido su producción e inversiones internas; “(...) la disminución de la producción interna y de los montos de inversión de las compañías trasnacionales por presiones de los grupos ecologistas, el desencanto de las promesas respecto a las reservas de Alaska, o las expectativas no cumplidas de hallazgos en las áreas nacionales o en el Golfo de México norte. Varios de estos aspectos inciden, de manera crítica, hacia la seguridad nacional estadounidense”².

El aumento de la demanda de combustibles hechos a base de hidrocarburos fósiles ha contribuido al aumento de los precios del crudo, lo cual ocasiona una mayor avidez por parte de las industrias petroleras por este recurso. Estados Unidos consume la cuarta parte de la producción mundial, eso solo al interior de su territorio, y casi otro tanto con sus instalaciones militares externas, señalan dirigentes de la *Asociación de Ingenieros de Petrobras*; por ello destacan que América Latina está sujeta a una mayor presión para el control de los energéticos por parte del aparato industrial y militar de Estados Unidos y de las grandes compañías petroleras que lo abastecen. Fernando Siquiera, el director de este organismo indica que los precios aumentaron tan rápidamente porque los picos de producción se han caído y la demanda por el contrario ha aumentado; este expresa: “La era

² Ortuño, Salvador, “Tendencias de la investigación y de las tecnologías petroleras”, en *Energía a Debate*, Núm. 24, enero-febrero de 2008, México, p. 22.

del petróleo barato ya se terminó y ahora la previsión es que el barril alcance 180 dólares en 2015 y una cotización de 300 dólares en 2020.”³ Estados Unidos enfrenta “una difícil situación energética.”⁴

Por la vecindad de nuestro territorio con este país, el petróleo dentro y equidistante en la relación entre estos dos países es un asunto de geopolítica y seguridad nacional. Como lo indica Adolfo Gilly⁵: “Por la contigüidad territorial con Estados Unidos, en México, más que en cualquier otra nación del continente, la propiedad estatal del petróleo es una cuestión de geopolítica que hace al mando y a la soberanía sobre el territorio nacional. La continuidad del territorio y por ende del subsuelo de ambos países es marca indeleble en la historia mexicana. Hoy más que nunca Estados Unidos, su mando político en la Casa Blanca y su mando militar en el Pentágono, necesitan asegurar el petróleo mexicano como un componente indispensable de su estrategia militar global, tanto hacia los poderes que están al otro lado del Atlántico como hacia aquellos al otro lado del Pacífico.”

De igual modo, debido a las fusiones en la década de los noventa entre compañías petroleras trasnacionales como ExxonMobil, Shell, BP, Repsol, etc. se estableció una dura competencia entre estas en cuanto al acaparamiento en proyectos de inversión, patentes en tecnología y de propiedad intelectual; esta contención ejerce una presión geoestratégica importante hacia las empresas nacionales que son de propiedad estatal. “ Esa competencia, o presión, tiene dos elementos torales: el manejo tecnológico y los grandes montos de inversión desplegados, frente a las posiciones de debilidad o subordinación de algunos Estados nacionales. (...) En el actual marco geopolítico mundial y de la estructura del mercado internacional del petróleo, destaca la primacía de las compañías trasnacionales multinacionales y sus compañías de servicio, las cuales concentran la investigación y los desarrollos tecnológicos bajo la óptica de la tecnoglobalización monopólica y el

³ *La Jornada*, Miércoles 17 de Mayo, 2008, pp. 28, 30.

⁴ El precio promedio de venta del barril mexicano de exportación de 1998 a 2006 reportó un incremento cercano a 400 por ciento, al pasar de 10.77 a 53.04 dólares, o sea un avance de casi 5.5 veces superior al que en igual lapso observó el costo promedio de extracción; si en 1998 la diferencia favorable fue de 8.39 dólares por barril, en 2006 llegó a 48.91 dólares, según los datos del reporte que entrega PEMEX a la *Securities and Exchange Comisión (SEC) del gobierno estadounidense*, publicados en *La Jornada*, Martes 26 de febrero, 2008, p. 26.

⁵ Gilly, Adolfo, “Petróleo: quien manda en México”, en *La Jornada*, lunes 18 de febrero, 2008, p. 7.

proteccionismo industrial a ultranza, por la posesión de patentes y de la propiedad intelectual, sobre la mayor parte de la moderna tecnología petrolera.”⁶

“(…)es claro que actualmente, en la nueva época, las inversiones directas privadas y las empresas multinacionales están encargadas a través de una estrategia global, de acuerdo con sus propios sistemas de autofinanciamiento y con su importantísimo acervo tecnológico, probablemente el más calificado y dinámico en el mundo, de determinar, controlar, mandar y pretender dirigir no sólo económica sino también políticamente las naciones. El profesor Appleman Williams lo ha definido objetivamente: *La naturaleza de la ideología de las corporaciones es el dominio. La principal función de esa ideología es hacer una explícita identificación entre los intereses nacionales tradicionales y los intereses particulares de las corporaciones. La expansión de las inversiones en el extranjero, es como muy bien señala David Harowitz, el corolario de esa situación.*”⁷

B. La Apertura Económica

Lo expuesto anteriormente converge con el contexto específico y la situación económica mexicana, inmersa en un proceso de cambio o viraje de nuestra política económica gubernamental, la cual de estar precedentemente encaminada a la industrialización dirigida por el Estado, proteccionista y subsidiaria, viaja hacia una postura de apertura mercantil y financiera en sintonía con el contexto internacional y el paradigma neoliberal que pretende sanear la crisis fiscal y deficitaria de varias áreas productivas en la que se vio envuelto el llamado Estado Interventor, o de Bienestar.

Lo que llegó a ser conocido como el *Consenso de Washington*, conducido políticamente por el Tesoro de Estados Unidos, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, incluía tres conjuntos de recetas. Primero, los gobiernos latinoamericanos debían apoyar al sector privado; segundo, debían liberalizar la política comercial y tercero, debían reducir el

⁶ Ortuño Salvador, Op. Cit.

⁷ Casillas H., Roberto, *Fuerzas de Presión en la estructura política del Estado*, México, Instituto Cultural de Aguascalientes, 1991, pp. 212-213.

papel económico del Estado, concentrando sus recursos, no en subsidios sociales, sino en inversiones en salud, educación e infraestructura.⁸ De esta manera se intenta alejar al gobierno de sus antiguas responsabilidades productivas. Las políticas de privatización, o sea “la transferencia de los bienes y funciones de servicio del sector público al privado”⁹ fungen como parte fundamental de este proceso, reconfigurando a su vez el papel de las entidades corporativas de mediación de intereses, como los sindicatos y grupos empresariales, que habían fungido como apoyo fundamental del llamado Estado de Bienestar.

En lo que respecta a los primeros tres períodos de gobiernos presidenciales de corte neoliberal se llevaron las siguientes líneas de acción¹⁰:

1. *Recorte drástico del gasto público, inversión y gasto corriente*; esta situación acentuó, entre otras cosas, la problemática en el financiamiento de sectores productivos como la industria energética (electricidad y petróleos);

2. *Proceso de liberalización y reinserción de la economía con el exterior*: eliminación de la política de *permisos previos*, sustituida por una política arancelaria, para 1990 sólo el 13.7 por ciento de las importaciones están sujetas a permiso y la tarifa máxima es de 20 por ciento; ingreso al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) y la firma de un Acuerdo de libre comercialización con América del Norte (TLCAN);

3. *Liquidaciones, fusiones, cierres y venta de empresas paraestatales*. El número se redujo de mil 155 paraestatales en 1982 a 258 para finales de 1993, retirándose de 21 ramas productivas: extracción de hierro; explotación de canteras y extracción de arena, grava y arcilla; molienda de trigo y café; azúcar; refrescos y aguas gaseosas; tabaco; hilados y tejidos de fibras blandas y duras; resinas sintéticas y fibras artificiales; cemento;

⁸ Smith, Peter, “Ascenso y caída del Estado Desarrollista en América Latina”, en Vellinga, Menno, *El cambio del papel del Estado en América Latina*, México, Siglo XXI, 1997, pp. 96-97.

⁹ H. Hanke, Steve (coord.) *Privatización y Desarrollo*, México, Trillas, 1989, p. 16.

¹⁰ Alcocer, Jorge, “Economía y Política en la Transición Mexicana”, en Barros, José, Javier Hurtado, Germán Pérez (comps.), *Transición a la democracia y Reforma del Estado en México*, México, Porrúa-FLACSO, Univ. Guadalajara, 1991, p. 19.

automóviles; además redujo su intervención significativamente en sectores como Energía, comunicaciones y transportes; agricultura y recursos hidráulicos; sistema bancario y telefónico, con la privatización de la banca nacional y Teléfonos de México respectivamente.¹¹ Es así como las políticas de apertura económica ponen en la mesa de discusión y en la mira de las inversiones privadas, en pos de su productividad, a los recursos energéticos.

Los tres últimos gobiernos priístas promovieron en el Congreso modificaciones constitucionales para definir el nuevo papel del Estado en materia económica y delimitar las áreas que serían consideradas como no estratégicas, quedando diferenciadas en los artículos 25 y 28 constitucionales; dando así las bases jurídicas para posibilitar la venta, disolución, liquidación, extinción, fusión o transferencia de empresas públicas o paraestatales ahora percibidas como no prioritarias. La privatización de las actividades productivas se apoyó además, en diversos ordenamientos y disposiciones, como la Ley Federal de Entidades Paraestatales y su Reglamento, la Ley Federal de Sociedades Mercantiles y los Decretos de Egresos de la Federación entre los más importantes.¹²

Estas modificaciones no estuvieron exentas de resistencia de los actores y coaliciones anti-privatización y anti-TLCAN¹³, como es el caso de la disidencia sindical y la creciente

¹¹ Sánchez, José J. *Nueva gestión económica del Estado: empresas públicas y privatización en México*. México, Documento de Trabajo. UNAM, Fac. Ciencias Políticas y Sociales, 2002, pp. 165-166.

¹² *Ibíd.*, p. 136.

¹³ “(...) al parecer fueron organizaciones canadienses las que inicialmente se acercaron a grupos afines mexicanos y estadounidenses para alertarlos sobre los peligros de un tratado de libre comercio.” (...) “Fronteras Comunes de Canadá y del Frente Sindical Unitario organizaron una de las primeras reuniones para discutir el tratado, en la que participaron cerca de 60 organizaciones mexicanas y 30 canadienses. Celebrada en el otoño de 1990, concluyó con la elaboración de un documento que recogía sobre todo las preocupaciones de los participantes de Canadá y que era una fuerte condena al Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos.” Cathryn Thorup, “The Politics of Free Trade and the Dynamics of Cross-Border Coalitions in U. S.-Mexican Relations”, en *Columbia Journal of World Business*, vol. XXVI, núm. 2, verano de 1991, p. 17. Citado por Torres Blanca, “Redes y Coaliciones en el proceso de negociación y aprobación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte”, en Arturo Borja (coord.) *Regionalismo y Poder en América Latina: los límites del neorrealismo*, México, Porrúa-CIDE, 1996, p. 447. También los sindicatos opositores de Estados Unidos trataron de llevar reuniones en las que participaron representantes sindicales mexicanos importantes. “Por ejemplo, en una reunión celebrada en Chicago en abril de 1995 participaron representantes de la Confederación de Trabajadores de México, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, el Sindicato Mexicano de Electricistas, la FESEBES y la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación.” Torres, Blanca, *Ibíd.*, p. 448.

oposición legislativa, la cual aportarían obstáculos mas fuertes durante el gobierno entrante de Vicente Fox.

C. Hacia la Reforma Energética: el Tratado de Libre Comercio con América del Norte y los primeros Cambios en la Legislación mexicana.

Hasta la firma del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) en 1987, todavía se reconocía bajo las normas internacionales la conservación y exclusividad del Estado mexicano en la explotación de recursos energéticos, o sea en la industria eléctrica y petrolera. Es en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) donde se incita a los países negociantes a llevar cambios sustanciales en las Constituciones o cartas magnas en lo tocante a la actividad estatal energética en aras de su apertura financiera y productiva. En su capítulo VI que lleva por título “Energía y Petroquímica Básica” se plantean las reglas básicas de interacción comercial de estos bienes entre México, E. U., Canadá y sus empresas, tanto públicas como privadas (transnacionales), que se pretenden implementar en un futuro cercano o próximo. Para el ramo de la electricidad el TLCAN reconoce la inversión privada en plantas de generación en nuestro país bajo las siguientes figuras: *autoabastecimiento, la cogeneración y la producción independiente de energía eléctrica.*

“En el capítulo X del TLCAN sobre compras del sector público, son muy importantes los Anexos 1001.1a-1 a 1001-1b-3 que establecen porcentajes del valor total de los contratos para la compra de bienes y servicios y cualquier combinación de los mismos y los servicios de construcción adquiridos por Petróleos Mexicanos (PEMEX) y la Comisión Federal de Electricidad que se mantienen restringidos al concurso de capitales internacionales. Estos porcentajes restringidos al capital privado disminuyeron cada año entre 1994 y 2002 hasta que se eliminó toda restricción en el 2003. Así, las disposiciones del capítulo X del TLCAN sobre compras del sector público, y sus anexos, resultaron importantes para la apertura de los contratos de PEMEX y CFE a compañías internacionales”¹⁴

¹⁴ D'Angelo Ohep, Francisco. “A 10 años del TLCAN: pocas reformas entonces y pocas reformas todavía”, en *Energía a Debate*, octubre 2004. Versión electrónica: www.energíadebate.org.mx

Bajo la presión de los nuevos requerimientos del TLCAN para vivificar modelos de inversión privada en la industria energética, la *elite tecnócrata priista*, en plena crisis de legitimidad, en *coalición política y legislativa con el PAN*, proyectaron una estrategia que consistía en instaurar gradualmente reformas a leyes secundarias que procuraran ratificar lo convenido con nuestros países vecinos del norte sin que acarrearán o arrastraran grandes obstáculos, tanto legales como en lo que concierne a las fuerzas políticas, que eventualmente se interpusieran para su aprobación. Este proceso ha ido dosificándose, teniendo un ritmo cuneiforme o altibajo a lo largo de los últimos 15 años; permaneciendo, durante el sexenio de Vicente Fox sin modificarse los artículos constitucionales 27 y 28 en lo concerniente a la industria eléctrica y petroquímica, pues no se tipifican como monopolios las funciones que el Estado todavía ejerce de manera exclusiva sobre estas áreas estratégicas.¹⁵ Los cambios y permanencias en las leyes aplicados durante el primer gobierno panista se verán con particularidad en el tercer capítulo. Ahora veamos las llevadas por los tres últimos gobiernos priistas.

Principales cambios en la Legislación que regula la industria Energética (1982-2000).

La industria eléctrica.

Durante el sexenio de Miguel De La Madrid (1982-1988) se implementaron políticas de apertura a la inversión privada de alcance limitado, en las modalidades de *generación de usos propios continuos y de emergencia*. Tal como se indicaba, se condicionaría el uso de la energía producida solo en situaciones de emergencia o cuando las entidades paraestatales suministradoras no pudieran prestar el servicio.

En diciembre de 1992 Carlos Salinas logra aprobar legislativamente, en consonancia con lo acordado en el TLCAN, reformas a la *Ley de Servicio Público de Energía Eléctrica*, encausadas a otorgar autorizaciones para la inversión privada en actividades de generación

¹⁵ La propuesta del presidente Vicente Fox presentada ante la Comisión Permanente contemplaba un decreto para modificar los artículos 27 y 28 de la Constitución.

de electricidad que se estipularan fuera del ámbito de *servicio público de energía*; estos permisos de inversión serían otorgados por la *Comisión Reguladora de Energía*, organismo desconcentrado de la Secretaría de Energía, creado por Ley hasta el siguiente sexenio en el año 1995. Con ello se redefinieron las figuras legales de *autoabastecimiento* y *cogeneración* y se introdujeron las llamadas de *pequeña producción*, *producción independiente de energía*, *importación* y *exportación*.

“En diciembre de 1993 se publicó el *Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica*, con el objeto de reglamentar la Ley en lo que se refiere a la prestación de *servicio público* de energía eléctrica y a las actividades previstas en la propia Ley que no se consideran servicio público y uso temporal de la red del Sistema Eléctrico Nacional. En 1994, se modificaron las funciones de la *Secretaría de Energía* plasmadas en la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, por lo que se le encargó promover la participación de los particulares en la generación y aprovechamiento de la energía.”¹⁶

El presidente Ernesto Zedillo en 1995 consigue suscribir otra legislación secundaria: expide la *Ley de la Comisión Reguladora de Energía*, hecho de suma importancia, ya que inició un proceso para integrar un marco regulatorio en gas natural y electricidad; pues los adelantos tecnológicos para dar mayor resistencia al calor en los materiales de infraestructura en las modernas centrales generadoras permiten la utilización de gas natural para elevar la eficiencia y productividad, además facilitan la construcción de centrales de menor tamaño y por lo tanto de menor costo. “La expansión del sector eléctrico está fundamentalmente predicada en la construcción de *centrales ciclo combinado a base de gas natural*. Y para efectos prácticos, PEMEX continúa siendo el proveedor monopolista de gas en el país.”¹⁷ La liberalización del sector eléctrico exige la liberalización del gas natural.

El 21 de diciembre de 1995, se aprobó **por unanimidad** en el Congreso de la Unión nuevas adiciones a la *Ley General de Deuda Pública* y reformas a la *Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal*, delimitando el marco legal para los proyectos de

¹⁶ “Iniciativa de Decreto para reformar los artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. En *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Senadores, 2 de Octubre de 2003, p 5.

¹⁷ Vernon, Arturo, *Los riesgos de la reforma al sector eléctrico*, en www.cidac.com.mx. 2003

infraestructura productiva de largo plazo, llamados *Proyectos de Inversión Financiada con Impacto Diferido en el gasto (PIDIREGAS)*, los cuales contemplan inversión privada. “En el caso de la *Ley General de Deuda Pública*, se adicionó un tercer párrafo al artículo 18 en el que se establece el tratamiento que deberá darse a los financiamientos de proyectos *PIDIREGAS*, en el sentido de que sólo se considera como pasivo directo a los montos de financiamiento a pagar durante el ejercicio anual corriente y el ejercicio siguiente a la diferencia, se le da el tratamiento de pasivo contingente. Tratándose de la segunda reforma, se modificó el *artículo 30*, agregando párrafos en los que se establece que los financiamientos a que hace alusión la *Ley General de Deuda Pública*, se consideran preferentes respecto de nuevos financiamientos para ser incluidos en los presupuestos de egresos, lo que significa que en la integración de los presupuestos se debe dar prioridad a las obligaciones financieras derivadas de los *PIDIREGAS*. Adicionalmente, se señala que el *Presupuesto de Egresos de la Federación* comprenderá un apartado especial en el que se presenten ese tipo de proyectos, así como las previsiones de gasto público que se destinarán al cumplimiento de las obligaciones a que den lugar.”¹⁸

Cambios legislativos en la industria petrolera.

La industria petroquímica, por su parte, con la expropiación cardenista, pasando por la derogación de los llamados “*contratos-riesgo*” por el presidente Adolfo Ruiz Cortínez en 1958 y nuevamente modificado constitucionalmente por Adolfo López Mateos en 1960, las concesiones y contratos firmados con el sector privado se habían concebido como prácticas ilegales.

El presidente Miguel de La Madrid en 1986 reclasificó cerca de 40 productos petroquímicos básicos reservados a la actividad estatal y los convirtió en secundarios, para que el capital privado se insertara financiera y comercialmente.

Carlos Salinas en 1992 aumenta una vez más, el número de petroquímicos secundarios y redujo el de los básicos, la inversión pública en el sector petroquímico casi desaparece,

¹⁸ Op. Cit., p. 5.

permaneciendo sólo con 8 productos. Esto se justificó como políticas alicientes para que PEMEX pudiera lidiar con su contexto crítico financiero, cambiando su enfoque de negocios y producción basado en una orientación meramente volumétrica con miras a la autosuficiencia, a otro fundado en la maximización del valor económico de sus operaciones. Para ello, se crearon cuatro subsidiarias delimitadas por actividades y productos: *explotación y producción, refinación, gas y petroquímica básica y petroquímica no básica*¹⁹; siendo plasmado en la *Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios* publicada en el Diario Oficial el 6 de julio de ese mismo año.

Durante el siguiente sexenio con Ernesto Zedillo, se establece en la constitución y en su respectiva Ley Reglamentaria, uno de los proyectos mas ambiciosos de apertura comercial e industrial en el sector petrolero. El 2 de marzo de 1995 se *reforma el artículo 28*, y para el 13 de noviembre de 1996 la *Ley Reglamentaria del artículo 27* en el ramo del petróleo. Por consiguiente, quedarían ya marcadas las oportunidades para la inversión de capital privado en la industria petrolera en casi todas sus áreas de actividades: en *estaciones de servicio, importación, transporte, distribución y comercialización de gas natural y prácticamente en casi toda la industria petroquímica*. Reservando al Estado las actividades de *exploración, producción y procesamiento del crudo*. En las estaciones de servicio, la apertura sólo va dirigida a inversionistas de origen nacional, tanto personas físicas como morales. Además, continúa igualmente bajo exclusividad del aparato productor de PEMEX los nueve productos considerados básicos: etano, propano, butano, pentano, hexano, heptano, materia prima para negro de humo, naftas y metano.²⁰

Opciones de financiamiento del sector energético en México.

Debido a las reformas antes señaladas se insertaron, entonces, varios esquemas y procedimientos de financiamiento para PEMEX y CFE. En el caso de los Proyectos de Impacto Diferido en el Registro del Gasto (PIDIREGAS), fue un término acuñado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en 1996 para designar aprobaciones de

¹⁹ “La Reforma de Petróleos Mexicanos”, conferencia dada por el Ing. Raúl Muñoz Leos, director general de Petróleos Mexicanos (PEMEX) el 28 de junio de 2001.

²⁰ *Ibidem*.

inversión por vía de la deuda para realizar proyectos de infraestructura productiva a largo plazo. “Las inversiones PIDIREGAS solamente las llevan a cabo PEMEX y CFE, y son proyectos cuyo endeudamiento ha sido previamente aprobado por el Congreso de la Unión, y que se pagará con el flujo de efectivo generado por el propio proyecto. (...) Dicho presupuesto no consiste en recursos financieros que el Congreso haya otorgado físicamente (a través de la SHCP) a PEMEX y CFE, sino simplemente es una autorización que el Congreso dio a estas dos entidades paraestatales para obtener los recursos a través de créditos nacionales (sólo PEMEX) e internacionales (PEMEX y CFE), que obviamente son otorgados por las grandes instituciones financieras internacionales en un festín competitivo entre bancos para prestar lo más posible a las empresas.”²¹

“Las inversiones PIDIREGAS de CFE (históricamente alrededor de 50% de sus inversiones totales) comprenden la construcción de plantas eléctricas propias bajo el esquema de BLT (build-lease-transfer ó construir-arrendar-transferir, CAT), y la construcción de subestaciones eléctricas y líneas de transmisión bajo el esquema OPF (obra pública financiada). El capital privado también puede ser propietario de plantas eléctricas a través del esquema de productor independiente de energía (PIE).”²²

Por su lado, PEMEX utiliza diversas fuentes de financiamiento²³ para sus inversiones, como las *emisiones de bonos internacionales, préstamos de bancos y préstamos de la Agencia de Crédito a la Exportación(ACE) o Export Credit Agencies (ECA)*. La CFE utiliza los llamados *créditos sindicados* en dólares norteamericanos, el *mercado en pesos a través de emisiones de certificados bursátiles* y, en menor grado, dispone de los créditos de las ACE. CFE no tiene autorización de la Secretaría de Hacienda para poder entrar a los mercados de bonos internacionales.

²¹ García de la Vega, Víctor M. “Las opciones de financiamiento en el sector energético mexicano”, En *Energía a Debate*, Núm. 24, enero-febrero de 2008, México, p. 28.

²² *Ibíd.*, p. 29.

²³ *Ibíd.*, pp. 29-30.

Emisiones de bonos internacionales. PEMEX emite directamente estos bonos por medio de un fideicomiso internacional de la paraestatal conocido como Pemex Project Funding Master Trust. Estas emisiones son controladas y monopolizadas por los bancos norteamericanos y europeos según la moneda en que sean emitidos, dólares o euros. Así, estas instituciones bancarias privadas compiten por obtener el papel de *arranger* o *estructurador principal* de los créditos y roles secundarios conocidos como *manager* o *co-manager*.

Créditos sindicados. Son uno de los instrumentos más utilizados para financiar parte de los proyectos PIDIREGAS de PEMEX y CFE; este consiste en un crédito estructurado por un grupo de 4 o 5 bancos internacionales, los cuales a su vez invitan a participar a otras 20 o 25 instituciones financieras. Así, este grupo de 25 a 30 bancos montan una línea de crédito.

Financiamiento de importaciones. Este consiste en el otorgamiento de un crédito por parte de bancos (principalmente europeos pues son los líderes en la emisión de este tipo de créditos) para la importación de PEMEX y CFE de equipos, productos y servicios de compañías procedentes de países desarrollados. “Los bancos que otorgan tales créditos reciben la garantía de la agencia de créditos a la exportación (ACE) o export credit agency (ECA) del país de procedencia del equipo. (...) PEMEX utiliza estos créditos, por ejemplo, para financiar la construcción de plataformas petroleras, ya que los equipos provienen de países como España, Alemania, Holanda, Inglaterra, Japón, etc. La CFE es también un ávido usuario de los créditos a la importación, con la finalidad de importar equipos para sus plantas eléctricas.”

Permanencia del Principio Constitucional de Rectoría Estatal en energéticos.

No obstante las reformas a entes jurídicos secundarios y constitucionales que introducen ciertas facilidades para la apertura de capital privado en la industria energética en varias de sus actividades y pese al apoyo de la normativa internacional convocada por el TLCAN, en nuestro país hasta el sexenio de Vicente Fox esa liberalización no pudo ser sostenida, pues prácticamente no hubo cambios constitucionales en los artículos 27 y 28 en lo concerniente

al principio de rectoría y propiedad estatal de la industria energética. “El artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tuvo su última reforma en materia energética en el año de 1974. El artículo 28 se reformó el 2 de marzo de 1995 y la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo sufrió su última reforma el 13 de noviembre de 1996. El Reglamento de la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de Agosto de 1959, y las últimas derogaciones se realizaron el 8 de enero de 1990. La ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de julio de 1992, tuvo su última reforma el 22 de septiembre de 1993. El Reglamento de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos no ha sufrido reformas desde su publicación en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1972(...)Las más importantes leyes que regulan el sector energético mexicano continúan prácticamente iguales que hace 10 años cuando se firmó el TLCAN...”²⁴

A pesar de los cambios que fluyeron para posibilitar inversiones privadas por ejemplo en plantas de autoabastecimiento y cogeneración de energía eléctrica, sólo puede venderse los excedentes de este producto de manera exclusiva a CFE o aun socio de este. Además de la todavía exclusividad de CFE y Luz y Fuerza del Centro en la prestación del *servicio público* de energía eléctrica. En materia de gas natural igualmente: “tenemos un productor monopolístico, que es el Estado, a través de Petróleos Mexicanos (PEMEX), y una demanda controlada por un duopólico: el 75% de la demanda de gas está controlada por dos monopolios estatales, PEMEX y la Comisión Federal de Electricidad (CFE). En el transporte de gas, no existe *acceso abierto* y el 85% de la capacidad está en manos de un solo transportista (PEMEX). En el almacenamiento, no existe la posibilidad de almacenar gas y aprovechar precios bajos.”²⁵ También, como anteriormente fue señalado, las actividades para la exploración, producción y procesamiento de crudo y petroquímica básica siguen mayoritariamente, hasta el gobierno foxista, monopolizadas por PEMEX y sus entidades subsidiarias.

²⁴ D'Angelo Ohep, Francisco. “A 10 años del TLCAN: pocas reformas entonces y pocas reformas todavía”, en *Energía a Debate*, octubre 2004. Versión electrónica: www.energiaadebate.org.mx

²⁵ García Castellanos, Santiago, “Propuestas de Reforma Energética”, en *Energía a Debate*, agosto 2007. Versión electrónica: www.energiaadebate.com.mx.

D. La diversificación de las élites partidistas.

En este proceso de apertura energética se encuentra un contexto nuevo en cuanto a la presencia y poder político de los actores que inicialmente apoyaron y aprobaron estas reformas, esto se ha manifestado en el paso de un sistema y régimen de partido hegemónico a uno donde tienen que interactuar institucionalmente varios partidos. Ello significa una diversificación y reconfiguración de las fuerzas entre las élites políticas partidistas que se instalan en los principales órganos de decisión, o sea en los poderes ejecutivos y legislativos en los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal. Este fenómeno ha generado escenarios de gobiernos divididos, los cuales contemplan: cuando ningún partido político tiene la mayoría en el Congreso; cuando el partido del Presidente no tiene mayoría congresual; o cuando el partido del gobierno central no controla la mayor parte de los gobiernos regionales o locales.²⁶ “(...)un gobierno dividido que se ha expresado en tres planos: en primer lugar en el gobierno federal, en el cual el eje es la relación entre poder Ejecutivo y poder Legislativo; el segundo se presenta en ámbito federado que es la relación entre el Gobierno Federal y los gobiernos estatales y , el tercero, que es la relación entre el Ejecutivo estatal y su Congreso local.”²⁷ Ello, como veremos mas adelante, provocaron un obstáculo para que el proceso de apertura continuara.

Ahora, el cambio de perfil hacia un sistema de partidos tripartita tiene sus referentes, entre otros aspectos, en las reformas a la legislación electoral y en el desarrollo y consolidación de organizaciones partidistas, con sus respectivas élites dirigentes de oposición al régimen.²⁸ La creciente ola de presión antiautoritaria que ejercieron estos grupos (tanto de derecha como de izquierda ideológica) obligó a la elite priista en el gobierno a realizar distintas reformas políticas liberalizadoras del sistema electoral para tratar de contenerla. “Los avances de las reformas políticas se concentraron fundamentalmente en abrir el campo electoral, es decir, abrir la representación política a todas las fuerzas organizadas. Y este

²⁶ Colomer, Joseph, *Instituciones políticas*, Barcelona, Ariel, 2001, p. 179.

²⁷ León, González, Samuel, México: *El costo de la Desconfianza*, documento presentado en la Fundación Ortega y Gasset, España, 2006, p. 3

²⁸ Loeza, Soledad, “El Tripartidismo Mexicano: El largo camino hacia la Democracia”. En Marcelo Cavarozzi, y Manuel Abal (comps.), *El Asedio a la política .Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Argentina, Homo Sapiens, 2002, p. 295.

proceso tuvo mucho de lo que podríamos llamar de democracia otorgada, concedida, debido a que el propio sistema apoyó los cambios progresivos que se fueron presentando en las reglas de nuestra construcción democrática. La representación de la oposición se acotaría al ámbito legislativo, postergándose el acceso al poder Ejecutivo.”²⁹

La diversificación y consolidación de otras élites políticas partidistas es consecuencia en gran medida por las rupturas que acontecieron entre las elites políticas y económicas nacionales. Recordemos que la *coalición* entre estas al interior del partido oficial fungió como pilar fundamental para la estabilidad política a lo largo de su período de hegemonía. Sin embargo, a partir de la crisis económica, orillada por la caída internacional de los precios del petróleo, el seguido aumento de la deuda externa y la crisis de legitimidad política, se dan dos fracturas vitales entre las elites políticas y económicas mexicanas. La primera fue detonada por el descontento que produjo al sector financiero la nacionalización de la banca en 1982 por el presidente José López Portillo. En consecuencia, muchos integrantes de este sector se constituyeron dentro del Partido Acción Nacional.

También, la crisis y las políticas de apertura tuvieron un impacto desigual entre las regiones del país, el deterioro económico sufrido principalmente en la zona centro y sur, contrastó con el fortalecimiento de la actividad comercial del norte debido a las políticas de desregulación. Esta regionalización trajo consigo la formación de élites locales, tal fue el caso de los empresarios agroganaderos del norte, que fueron un núcleo de renovación de las élites políticas al adherirse a partidos de oposición, particularmente de naturaleza y principios ideológicos de derecha pro-empresarial como es Acción Nacional (PAN).

La otra fractura se gestó al interior del partido oficial, ya que una corriente, de la cual destacaron Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo, se contrapuso a las reformas económicas liberalizadoras implementadas por el gobierno del presidente Miguel De La Madrid, así como al desplazamiento político del cual estaban siendo objeto por la nueva presencia de elites periféricas y de recientes cuadros tecnócratas dentro del PRI.³⁰

²⁹ Op. Cit., p.4.

³⁰ Loeza, Soledad, “La Rebelión de las Élites”, en *Estudios Sociológicos*, Vol. XIX, núm. 56, mayo-agosto, 2001, pp. 372-378.

De esta forma cada ruptura, una de carácter inter y otra intra elitista favorecieron en gran medida a consolidar las dos organizaciones partidistas que mas han contribuido a restar de manera gradual el poder político al PRI: el PAN y el PRD. La conformación de la nueva geografía electoral se ha ido distribuyendo entre estos tres actores. Complejizando los procesos de decisión nacional.³¹

Por ello fue clave la participación de estas élites partidarias opositoras en el proceso de liberalización política que haría el partido en el poder. Estos grupos en su carácter de élites son minorías que poseen recursos culturales, políticos o económicos de gran envergadura dentro de su organización y por consecuencia tienen un peso determinado en los procesos de cambio. “(...)su acción fue decisiva en el impulso, bloqueo o dirección del cambio, pues ya sea en el gobierno o en la oposición, que defendieran el status quo o promovieran su desmantelamiento, en cada caso, a estos grupos minoritarios se les atribuyó un papel específico en este desarrollo.”³²

La crisis de la deuda externa de 1981-82 no sólo tuvo un impacto profundo sobre las finanzas públicas y consecuentemente sobre la estructura funcional del subsidiador Estado mexicano. La quiebra de las finanzas del gobierno fue, la puesta en crisis de un régimen político y el principio de una reconfiguración de las elites gobernantes. “Significó la crisis de un modelo de desarrollo económico, pero también la crisis de un modelo de estabilidad política. La clase gobernante del país tuvo que plantearse entonces lo que llamaron *cambio estructural*.”³³

³¹ La orientación de la protesta antiautoritaria por la vía partidista que llevaron a cabo tanto las élites llamadas de izquierda como las de derecha ideológica habla de su naturaleza esencialmente conservadora, ya que solamente deseaban alterar los equilibrios políticos, pero mantener intactos los equilibrios sociales de largo plazo; así como de su pragmatismo. Loaeza, Soledad (2002), “El Tripartidismo Mexicano: El largo camino hacia la Democracia”. En Cavarozzi, Op. Cit., p. 295.

³² Op. Cit., pp. 363-364.

³³ Aguilar Camín, Héctor, *México: La Ceniza y la Semilla*, México, Cal y Arena, 2000, p. 30.

E. Cambios y permanencias en el sector sindical.

El llamado Partido Revolucionario Institucional había organizado a los sectores obrero y campesino como parte de su núcleo electoral.

Además de que habían sido parte de la gran coalición política que logró establecer un aparato de contención y resolución de demandas, eran considerados como actores e interlocutores legítimos del proyecto político nacional. Estos fueron encapsulados en las redes corporativas de los sindicatos (incorporados en una central, la CTM) y las organizaciones campesinas (organizados por varias confederaciones como la CNC).

La reestructuración de la economía mundial y del proceso de trabajo durante las últimas casi tres décadas; las subsecuentes reformas de apertura económica y privatización de industrias paraestatales; la crisis política de sus dirigentes; transformaron las viejas redes de relación corporativa de intermediación de intereses, como el clivaje que se había establecido: sindicatos-PRI-gobierno, debilitando el poder político del sector obrero sindicalizado.

“Ha declinado el número relativo de trabajos estables en sectores de la economía fuertemente sindicalizados, como la industria de gran escala y los servicios públicos, mientras que ha sido dramática la expansión de la fuerza de trabajo en la pequeña empresa y en los sectores informales, juntamente con una creciente dependencia de los contratos de trabajo temporarios (Organización Internacional del Trabajo 1997). En mercados de trabajo tan precarios y fragmentados, los intereses e identidades heterogéneas de los trabajadores desincentivaron a las organizaciones colectivas. En conjunción con la represión política, han contribuido a una severa declinación de la sindicalización en la mayoría de los casos de movilización obrera. El debilitamiento de los sindicatos ha sido potenciado por la erosión de los patrones corporativos de representación de intereses, puesto que las reformas económicas han restringido la negociación colectiva, las garantías a la protección del

trabajo y otros derechos laborales, con el objetivo de flexibilizar a los mercados laborales y reestructurar el espacio del trabajo a través de una base de contrato individual.”³⁴

“La reconfiguración de los lazos entre partido y sociedad se hizo incluso más disruptiva, porque muchos partidos obreristas asumieron la responsabilidad política de imponer medidas de ajuste estructural que amenazaron a los intereses económicos y organizacionales esenciales de sus electorados populares. El PRI mexicano y el MNR boliviano y los peronistas argentinos en 1989, todos ellos respondieron a la crisis iniciando las reformas orientadas al mercado que rompieron con sus compromisos programáticos históricos. (...) las políticas de ajuste estructural cortaron transversalmente las líneas de clivaje existentes. Esto desgastó los vínculos entre actores políticos y su electorado popular, alentando a un reordenamiento de las bases sociales partidistas y a una erosión de las estructuras de clivaje de clase o populistas preexistentes.”³⁵

Por otro lado, es esencial el debilitamiento sufrido por la elite sindical progobierno que fue dirigida por Fidel Velásquez, líder de la CTM.. Este personaje y su grupo habían conformado el eje e instrumento político de adhesión de la clase trabajadora del país hacia el PRI (partido que se autodenominaba como el actor heredero de la tarea histórica de implementar el proyecto nacionalista nacido de la Revolución). Tras su muerte se intensificó el proceso de fragmentación, disidencia e inconformidad de varios organismos sindicales. La CTM reflejaría una fuerte pérdida de legitimidad, continuamente cuestionado por no poder responder a las demandas y nuevas formas de organización obrera. “En los últimos años de vida del dirigente cetemista, se había iniciado un proceso de fragmentación de los organismos sindicales inconformes, disidentes e independientes; mostrando ya un liderazgo rebasado y la incapacidad de la CTM para continuar siendo el interlocutor entre el sector obrero y el Gobierno Federal. (...) El Congreso del Trabajo como organismo obrero cupular también ha experimentado un proceso de dispersión de las organizaciones participantes, y por tanto, de su poder, principalmente ante la creación de la Unión

³⁴ Roberts, Kenneth, “El sistema de partidos y la transformación de la representación política en la era neoliberal latinoamericana”, En Cavarozzi, Marcelo y Manuel Abal (comps.), *El Asedio a la política .Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Argentina, Homo Sapiens, 2002, pp. 70-71.

³⁵ *Ibíd.*, p. 71-72.

Nacional de Trabajadores (UNT) en la que participan algunos de los sindicatos más fuertes y numerosos de México, como son el de Teléfonos de México y el del IMSS, entre otros.” Además, “en los procesos electorales su presencia registra una disminución significativa en los cargos de elección popular.”³⁶

El aparato sindical, por lo tanto, sufre un proceso que muestra la mengua de su poder político; la reconfiguración de sus fuerzas o facciones internas; y un gradual desplazamiento por parte del gobierno en la discusión política de los grandes temas nacionales, como fue en el caso del TLCAN. Donde, una vez neutralizados a las elites dirigentes de los sindicatos y a los empresarios, hubo pocos esfuerzos por parte de este sector para integrar *coaliciones anti-tratado*. Uno de los intentos fue la *Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio (RMALC)*, bajo el similar modelo de *Canadá Action Network*, en abril de 1991 logra concentrar cerca de 50 organizaciones de distinto tamaño y naturaleza. El grueso de sus miembros provino esencialmente de organizaciones ligadas al sindicalismo independiente y muchos le atribuyeron relaciones cercanas con el Partido de la Revolución Democrática (PRD).³⁷

No obstante en el marco de este debilitamiento, estamos frente a herencias importantes. El PRI continúa con fuerte presencia en gran parte de la cúpula de la CTM y de manera significativa en varias de las dirigencias sindicales en los distintos sectores que aún permanecen bajo responsabilidad gubernamental, entre ellas la del *Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana (SUTERM)* que ha sido dirigida de manera permanente por Leonardo Rodríguez Alcaine desde 1975 y reelegido por sexta vez en noviembre del 2000 pese a los esfuerzos de la disidencia; y la del *Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM)*, en el cual después del golpe dado en 1989 por el presidente Carlos Salinas a la elite dirigida por Joaquín Hernández Galicia se implantaron nuevos capos sindicales: “Sebastián Guzmán Cabrera y Carlos Romero Deschamps, quienes depuraron una parte de la burocracia sindical (con más de

³⁶ León, Samuel, *El Proceso Electoral del 2 de Julio de 2000*, Cuaderno de Trabajo, México, Fac. Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 2001, p. 16. Parte de la primera versión de este trabajo fue presentado en un ciclo de conferencias organizado por la Fundación Ortega y Gasset en octubre de 2000 en Madrid, España.

³⁷ Torres Blanca, “Redes y Coaliciones en el proceso de negociación y aprobación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte”, en Arturo Borja (coord.) *Regionalismo y Poder en América Latina: los límites del neorrealismo*, México, Porrúa-CIDE, 1996, pp. 450-451.

cien mil despidos) y reciclaron a otra, pero permanecieron como un conglomerado de camarillas que a su vez articularon a los grupos de poder locales.”³⁸

“El PRI nacional ha menguado como instancia de gobierno partidario. Las condiciones de su poder real se han refugiado en otras manos. En primer lugar, en los gobernadores priistas de los estados. En segundo lugar, en los dirigentes de grandes sindicatos como el magisterial, el petróleo, el eléctrico, la burocracia y la salud. Adquieren gran estatura los líderes de las bancadas priistas en el Congreso federal y sus miembros, al igual que los de los congresos locales”³⁹

Paralelamente, el régimen sindical continua bajo una estructura jerárquica y excluyente (antidemocrática), que no permite la verdadera institucionalización y práctica del voto universal, directo y secreto en los procesos internos de selección de los representantes sindicados y en la que aún se emplean instrumentos de presión para que sus afiliados brinden apoyo político y electoral al PRI, a la CTM y al Congreso del trabajo (CT).

F . El Problema: Reforma Energética y Presidentes débiles o minoritarios

Ahora bien, las reformas dirigidas a facilitar más oportunidades al sector privado de invertir en o producir recursos energéticos, anteriormente propiedad exclusiva del Estado y de la Nación ha tenido un ritmo gradual y variable. Sumado a la presión y posible influencia que ejercen los grupos de poder internacionales que se encuentran tras el Tratado de Libre Comercio, esto parece responder a que la capacidad de control o negociación por parte del actor o coalición que proponía las reformas va modificándose, en este caso el presidente de la República con respecto a las elites políticas partidarias ubicadas en los tres niveles de gobierno, así como en las dirigencias sindicales y en corporaciones clave; además del costo político que posee el contenido de cada reforma, pues, no es lo mismo aprobar una ley secundaria a otra de naturaleza constitucional, que incluye mayor número de actores y requerimientos legales. Observemos que el compás llevado por Carlos Salinas a pesar de su

³⁸ Rendón, Armando, “Alternancia en el gobierno y continuidad del régimen sindical”, en *Estudios Políticos*, Núm. 28, sept.-dic., 2001, p. 78.

³⁹ Aguilar Camín, Héctor, *México: La Ceniza y la Semilla*, México, Cal y Arena, 2000, p. 90.

pérdida de mayoría calificada (60% de los escaños) en la Cámara de Diputados fue mucho más acelerado que el ritmo logrado por Miguel de la Madrid. Llegando a un estado más complicado con Zedillo, donde además de perder mayoría absoluta en la Cámara de Diputados (50% + 1) enfrentó una mayor resistencia de la disidencia sindical, en particular la del sector eléctrico. Por su parte, Vicente Fox padeció una suerte de parálisis en sus iniciativas de reformas estructurales, primer presidente salido de una élite opositora, congeniante con la misma corriente aperturista y tecnócrata que sus antecesores y por consiguiente partidario de una política de continuidad y no de fractura; que a pesar de los beneficios que pueda acarrear su sintonía con este contexto y a su apoyo en corporaciones empresariales no contó con mayorías parlamentarias en el Congreso federal y en pocas asambleas locales y municipios. Aparte de su nulo arraigo negociativo con las estructuras sindicales que interceden en cada sector económico que se pretende reestructurar o reformar. Ya que: “ganar la mayoría de votos proporciona un consentimiento para gobernar, pero no es condición suficiente para transformar las estructuras de dominación entre los grupos sociales ni las formas de intermediación. La derecha no había estructurado una base social que compitiera con las organizaciones y movimientos influidos por los demás partidos, especialmente por el PRI y el PRD.”⁴⁰

Área Institucional	Carlos Salinas 1988	Ernesto Zedillo 1994	Vicente Fox 2000
Diputados	52%	60%	41%
Senadores	94%	74%	36%
Gobernadores	31	29	7
Gobernadores (población)	100%	89%	22%
Mayoría absoluta en legislaturas locales	32	30	3
Mayoría absoluta en legislaturas locales (población)	100%	95%	10%
Presidentes Municipales	96%	89%	16%
Presidentes Municipales (población)	96%	85%	36%

Fuente: Margarita Jiménez Badillo, adaptado de Swaan y Molinar.⁴¹

⁴⁰ Rendón Corona, Arnaldo, “Sindicalismo Corporativo: la crisis terminal”, México, UAM Iztapalapa, 2005. p.162.

⁴¹ Jiménez Badillo, Margarita, “Coaliciones parlamentarias en México: éxito del Presidente en un gobierno compartido”, en *Apuntes Electorales, revista del IEEM*, núm. 13, jul.-sep. 2003, p. 71.

Swaan, Mony de y Molinar, Horcacas Juan. “Movimientos graduales y pendulares: transición democrática y dispersión del poder en México”. Ponencia presentada en el seminario *El gobierno dividido en México: riesgos y oportunidades*, Escuela Iberoamericana de Gobierno y Políticas públicas, 6 de mayo, México, 2002. p. 35.

Como muchos autores apuntan los avances en proyectos de apertura aprobados durante los últimos tres gobiernos priistas (1982-2000) tuvieron ciertas ventajas con respecto a los instrumentos del poder político en comparación con los que percibió el primer presidente salido de la elite opositora del PAN. Por un lado, pese a la pérdida de mayorías su partido sumaba mas escaños en el Congreso, y tenía un apoyo numérico y simbólico de la segunda fuerza legislativa en ese momento: el PAN, partido pro-empresarial que a pesar de sus creces importantes, no contaba con una presencia a nivel nacional, lo que le impedía imponer o llevar a buenos fines sus proyectos, programas políticos o reformas de corte estructural por sí solo. Hasta la LVI Legislatura del Congreso Mexicano (1994-1997) el Partido Acción Nacional contaba con 119 diputaciones, 25 senadores federales y solo 3 gobiernos locales: Baja California, Chihuahua y Guanajuato; por el contrario el PRI poseía 301 diputados, 96 senadores y controlaba los 29 gobiernos locales restantes; en su caso el PRD solo tenía 70 diputados y 7 senadores sin controlar ningún congreso local.⁴² Por otra parte, pese a la creciente disidencia, todavía heredaban el control de la alta burocracia sindical y el aparato legal, hasta ahora autoritario, de organización, articulación y contención de las demandas políticas de ese sector.

La coalición priista durante su período de esplendor entre los años cuarenta y los sesenta, incluía a un gran número de actores sociales: la nueva burguesía, los militares, la alta burocracia pública y privada, clases medias urbanas, intelectuales, clase obrera urbana, el campesinado y grupos afines.⁴³ Esta *amplia coalición*, en manera corporativista, en complemento con lo que algunos autores llaman *facultades metaconstitucionales*, le permitió tener mayor grado de control y negociación con los diversos actores políticos y económicos y así contar con un elevado éxito para promover cambios al unísono de sus preferencias.

⁴² www.ife.org.mx.

⁴³ Di Tella Torcuato, Salvador. *Actores y Coaliciones. Elementos para una Teoría de la Acción Política*, Argentina, La Crujía edit., 2003, pp. 65-66.

“Durante el período de hegemonía priista en México, el Presidente fue fuerte no por sus facultades constitucionales y sí en cambio por ser la figura predominante en su carácter de jefe de gobierno, jefe de Estado y líder máximo del partido gobernante que hizo uso de facultades metaconstitucionales o informales en su ejercicio de poder político,”⁴⁴ por ejemplo en el control avasallador de la clase política, además de su influencia en las cúpulas del aparato de corporativización social (sindicatos, organizaciones campesinas).

Sin embargo, sumado al detrimento de esas facultades metaconstitucionales y a la gradual descomposición de la gran coalición multclasista posrevolucionaria: “a partir del gobierno de Salinas, los presidentes priistas no tuvieron en el Congreso mayoría suficiente para hacer por sí solos reformas constitucionales. Tuvieron que contar con la anuencia de parte de la oposición. La oposición que les dio esa anuencia fue el PAN. Fue la alianza de la Presidencia, la tecnocracia federal y el PAN, la que llevó adelante las reformas”.⁴⁵

Sucesos parte aguas serían las elecciones para nombrar a la LVII (1997-2000) y LVIII (2000-2003) Legislaturas del Congreso de la Unión debido a que ninguna de las elites partidistas obtendría la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. “En ambas el jefe del Ejecutivo se vio obligado a emprender intensas negociaciones con el Congreso para la aprobación de sus iniciativas, aunque la gran diferencia está en que con el último Presidente proveniente del PRI, Ernesto Zedillo, sí tenía mayoría en el Senado, mientras que el panista Vicente Fox, no la ha tenido en ninguna de las dos Cámaras.”⁴⁶ Este último obtuvo 207 diputaciones, 46 senadores y solo 7 gobiernos locales. Tal situación disminuyó su margen de maniobra y lo sujetó a tratar de buscar una lógica de negociación o coalición al nivel no solo de los actores representados en el Congreso federal y Asambleas locales sino con los Sindicatos y grupos empresariales nacionales y foráneos, para modificar su peso político y continuar con los proyectos de reestructuración del aparato estatal, como es en el sector energético. “Si hablamos del sindicalismo mexicano y no de los trabajadores en lo individual, en las elecciones federales de 2 de julio de 2000 la posición electoral de la

⁴⁴ Jiménez Badillo, Margarita, “Coaliciones parlamentarias en México: éxito del Presidente en un gobierno compartido”, en *Apuntes Electorales, revista del IEEM*, núm. 13, jul.-sep. 2003, p. 66.

⁴⁵ Aguilar Camín, Héctor, *México: La Ceniza y la Semilla*, México, Cal y Arena, 2000, p. 38.

⁴⁶ Op. Cit., p. 66.

mayor parte de las corrientes no estaba del lado de Fox ni del PAN. El sindicalismo corporativo fue fiel al PRI, mientras que el sindicalismo de centro-izquierda se inclinó por el PRD.⁴⁷

LVII Legislatura (1997-2000)			
	PRI	PAN	PRD
DIPUTADOS FEDERALES	239	121	125
SENADORES	76	31	15
GOBIERNOS LOCALES	24	5	3
MUNICIPIOS	2,036	284	263

Fuente: En base a los datos obtenidos por Alonso Lujambio⁴⁸ y de las páginas de información de las Cámaras del Congreso

LVIII Legislatura (2000-2003)			
	PRI	PAN	PRD
DIPUTADOS FEDERALES	211	207	51
SENADORES	60	46	15
GOBIERNOS LOCALES	19	7	4
MUNICIPIOS	1,377	312	247

En la elección del 2 de julio de 2000 se realizaron dos coaliciones, Alianza Por el Cambio (PAN-PVEM) y Alianza por México (PRD-PT-Convergencia-PAS-PSN). En la distribución de diputaciones al PAN se le asignaron 207 y al PVEM-16. Mientras que al PRD-51, PT-7, Convergencia-3, PAS-2 y PSN-3. La distribución en el senado quedó de la siguiente forma: PAN-46, PVEM-5, PRD-15, PT-1 y Convergencia-1

Fuente: cuadro elaborado por Samuel León⁴⁹, en base en los datos del Sistema de Consulta de Estadística del IFE.

Shugart y Mainwaring⁵⁰ infieren entre poderes *constitucionales* y *partidarios* para caracterizar a los Presidentes fuertes y débiles. Los primeros son el veto y el decreto; el veto es reactivo pues permite defender el status quo o la política en curso y el decreto

⁴⁷ Rendón Corona, Arnaldo, "Sindicalismo Corporativo: la crisis terminal", México, UAM Iztapalapa, 2005, p. 161.

⁴⁸ Lujambio, Alonso, *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano, 2000, pp. 43-85. El autor realiza un análisis detallado de porcentajes y cifras sobre los avances en pluralidad de elites partidarias en las cámaras, en los congresos locales así como en los municipios.

⁴⁹ León, González, Samuel, *México: El costo de la Desconfianza*, documento presentado en la Fundación Ortega y Gasset, España, 2006, p. 7.

⁵⁰ Shugart, Matthew y Mainwaring, Scott, "Presidencialismo y democracia en América Latina: revisión de los términos del debate", en Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew, *Presidencialismo y Democracia en América Latina*, Buenos Aires, Paidós, 2003, p. 49.

proactivo, porque pretende modificar o establecer un nuevo contexto o status quo. Los poderes partidarios del Presidente tienen que ver con el número de escaños que cuente este dentro del Parlamento o Congreso Federal. Pero también podemos considerar el posicionamiento numérico de su partido en las legislaturas locales de cada Estado que conforman la Federación. Así, “un Presidente tiende a ser más fuerte o débil dependiendo de la posición que tenga frente al sistema de partidos y de sus facultades en materia legislativa”⁵¹. Pero de igual manera en su capacidad para organizar una coalición con otros actores políticos y económicos que necesariamente interceden en la discusión pública y política de los proyectos de ley que presenta el ejecutivo o su partido. A estos actores los mencionaremos como informales, meta o extraconstitucionales, porque se encuentran fuera del marco formal de aprobación de leyes.

Veamos ahora las *facultades constitucionales de veto y decreto* de la figura presidencial en México. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dicta en el artículo 71 que el derecho de iniciar leyes o decreto atañe tanto al Presidente, a los diputados y senadores del Congreso como a las Legislaturas de los Estados. En su artículo 72, en el inciso a) especifica que al ser aprobado un proyecto de ley por las dos Cámaras, este se pasará al poder Ejecutivo, quien, si no hiciese observaciones, lo publicará en el Diario Oficial. A continuación en el apartado b) determina que “se estimará como aprobado por el Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este término, hubiere el congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el congreso este reunido.” c) Si el proyecto de ley o decreto es desechado íntegro o en parte por el Ejecutivo (veto total o parcial) deberá devolverse con sus observaciones a la Cámara de origen, en donde deberá ser discutido nuevamente, “y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasara otra vez a la cámara revisora. Si por esta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al ejecutivo para su promulgación. Las votaciones de ley o decreto, serán nominales”.

⁵¹ Jiménez Badillo, Margarita, “Coaliciones parlamentarias en México: éxito del Presidente en un gobierno compartido” Op. Cit., p. 68.

Podemos observar que en este procedimiento el poder Ejecutivo interviene en tres circunstancias: la iniciativa de ley, la facultad de veto y la promulgación o publicación de una ley. “El órgano Ejecutivo es colegislador; sin embargo, la función no es de decisión, sino que, se circunscribe a ser de iniciativa; de publicación o promulgación, y de oposición, misma que puede ser anulada por el Congreso, (...) puesto que lo puede superar mediante las dos terceras partes del número total de votos de ambas cámaras.”⁵² Además, “el presidente sólo puede vetar una iniciativa *en paquete*, pues, a pesar de que la Constitución le permite hacer observaciones *en todo o en parte*, no está autorizado para promulgar parcialmente una iniciativa...”⁵³ Entonces, el poder de veto es relativo. Figurando una presidencia que se puede ver bloqueada o acotada. Un presidente podrá tener en apariencia amplios poderes constitucionales de veto o decreto, pero si su partido en el parlamento no cuenta con mayoría de escaños, entonces se ve inhabilitado, o en mayor grado obstaculizado, para insertar cambios en la política del país.

El papel de las Comisiones legislativas

Otro punto importante es que si bien el presidente puede presentar iniciativas de ley, no existe normatividad que obligue a las cámaras del Congreso a dictaminarlas y someterlas a votación. “La ley orgánica del Congreso de la Unión obliga a las comisiones a dictaminar todas las iniciativas que le sean turnadas en un plazo de cinco días hábiles. Sin embargo esta disposición no se aplica con regularidad.”⁵⁴ Las comisiones juegan un papel crucial en el proceso legislativo, ya que es la esfera donde se canalizan y filtran las iniciativas. Las *comisiones de dictamen* son las que realmente fijan la agenda legislativa pues son sus dictámenes lo que se debate y vota en el pleno de las cámaras. En consecuencia: “en una comisión legislativa es básico tener la mayoría, sobre todo cuando se trata de temas polémicos, porque ya se han visto limitaciones que tienen los legisladores que presiden comisiones pero no cuentan con mayorías, situación que los imposibilita a tener un trabajo

⁵² Ricárdez Zamacona, Roberto, “El Veto Presidencial”, en Muñoz Domínguez, Jaime (coord.) *La Cohabitación Política en México*, México, Siglo XXI, 2002, p. 197.

⁵³ Nacif, Benito, *El Congreso propone y el Presidente dispone: las nuevas relaciones entre el ejecutivo y el Legislativo en México*, México, CIDE, documento de trabajo número 145, 2002, p. 4.

⁵⁴ *Ibídem*.

de vigilancia efectivo...”⁵⁵ Hay que recordar que la mayor parte de las iniciativas pueden y de hecho mueren en comisiones, “pues basta con ignorarlas para que esto suceda.”⁵⁶

En dado caso que el presidente disfrute de mayorías parlamentarias capaces de mantener su poder de veto, este solo llega a funcionar como instrumento para evitar un cambio en la legislación imperante, defendiendo el status quo, pero no puede definir por si solo la dirección y el contenido del cambio.⁵⁷

El papel de la legislación para la elección del presidente

Por otro lado, existen argumentos acerca de cómo la forma de designación para el poder Ejecutivo es un factor de debilidad política. México junto con Honduras, Panamá y Paraguay son los únicos países en que se utiliza la norma de mayoría relativa simple para la elección presidencial. Autores señalan que esta regla: “produce con notable frecuencia ganadores que cuentan con un apoyo social minoritario y que son vulnerables a la formación de una mayoría política de oposición, lo cual puede dificultar la gobernación y suscitar conflictos políticos y sociales (...) ya que para ganar hay que obtener más votos que cada uno de los adversarios pero sin necesidad de alcanzar una mayoría.”⁵⁸ Este sistema sumado a un multipartidismo, podría dar el triunfo a un candidato que sólo obtuviera 30 o 40 por ciento de los votos, por lo que enfrentaría una mayoría popular y política de rechazo, convirtiéndolo en un actor débil o de escaso peso político. “La elección de 2000 fue un ejemplo muy claro de este tipo de incentivos: tanto la Alianza por el Cambio como la Alianza por México integraron (como sus nombres lo indican) grupos menores de apoyo a los candidatos del PAN y del PRD, respectivamente, pero no se llegó a formar una gran coalición de oposición en torno al PAN y el PRD pese a las intensas campañas que la promovieron. Como resultado, ningún candidato obtuvo una mayoría de votos populares; el

⁵⁵ Aziz Nassif, Alberto. “Gobiernos divididos: entre la reforma y la polarización”, en Casar, María A., Ignacio Marván (coords.) *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*, CIDE, Taurus, 2002, p. 311.

⁵⁶ Op. Cit. p. 6

⁵⁷ *Ibíd.*, p. 8.

⁵⁸ Colomer, Joseph, *Reflexiones sobre la Reforma Política en México*, México, CIDE, División de Estudios Políticos, Documento de trabajo número 141, 200. p. 6.

ganador, Vicente Fox, recibió sólo un 43 por ciento.”⁵⁹ Claro está, de los votos emitidos, sin tomar en cuenta el grado de abstencionismo.

Con la llegada del PAN a la presidencia se evidencian, por tanto, las características y los obstáculos que puede padecer un presidente débil: escasos poderes partidarios a nivel local y federal (Congresos); poco apoyo popular, reflejado en la participación electoral; facultades constitucionales limitadas; y falta de una tradición de control o negociación con los Sindicatos más importantes, o sea con los actores metaconstitucionales o informales.

Asimismo, este escenario se complica al momento de intentar una reforma constitucional, caso el de la electricidad y el petróleo, pues tienen que ser aprobada por la mayoría de los gobiernos locales. El artículo 135 de la carta magna dicta que para que ésta sea conmutada o adicionada se requiere el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes del Congreso, y que también sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. Éstos a su vez tendrán que reformar su constitución con las disposiciones en número de escaños (mayoría absoluta, calificada, de mínima asistencia, etc.) determinados para cada caso y especificadas en cada constitución.

⁵⁹ *Ibíd.*

Estado	Número de Diputados para Reformar la Const. Local	Núm. de Ayunt. para Reformar la Const Local
Aguascalientes	2/3 (18 de 27)	Mayoría (6 de 11)
Baja California	2/3 (17 de 25)	Mayoría (3 de 5)
Baja California Sur	2/3 (14 de 21)	0 de 5
Campeche	Mayoría simple (35 total)	Mayoría (6 de 11)
Chiapas	May. Dip. presentes (40 total)	Mayoría (60 de 118)
Chihuahua	2/3 (22 de 33)	20 ayunt. de 67
Coahuila	2/3 (24 de 35)	Mayoría (20 de 38)
Colima	2/3 (17 de 25)	Mayoría (6 de 10)
Distrito Federal	2/3 (44 de 66)	0 de 16 deleg.
Durango	2/3 (16 de 23)	Mayoría (20 de 39)
Guanajuato	70% (25 de 35)	Mayoría (24 de 46)
Guerrero	May. Dip. Presentes (46 total)	0 de 76
Hidalgo	2/3 (20 de 29)	Mayoría (39 de 76)
Jalisco	2/3 (27 de 40)	Mayoría (63 de 124)
Edo. de México	2/3 (50 de 75)	Mayoría+1 (63 de 124)
Michoacán	Mayoría absoluta (21 de 40)	Mayoría (56 de 113)
Morelos	2/3 (24 de 35)	Mayoría (17 de 33)
Nayarit	2/3 (20 de 30)	2/3 (14 de 20)
Nuevo León	2/3 (28 de 42)	0 de 51
Oaxaca	2/3 (28 de 42)	0 de 570
Puebla	2/3 (28 de 41)	Mayoría (110 de 217)
Querétaro	2/3 (17 de 25)	2/3 (12 de 18)
Quintana Roo	2/3 (17 de 25)	Mayoría (5 de 8)
San Luis Potosí	2/3 (18 de 27)	3/4 (44 de 58)
Sinaloa	2/3 (27 de 40)	2/3 (12 de 18)
Sonora	2/3 (21 de 31)	Mayoría (37 de 72)
Tabasco	2/3 (24 de 35)	Mayoría (10 de 17)
Tamaulipas	2/3 (22 de 32)	0 de 43
Tlaxcala	2/3 (20 de 30)	31 de 60 ayunt.
Veracruz	2/3 (33 de 60)	106 de 210 en total
Yucatán	2/3 (17 de 25)	0 de 106
Zacatecas	2/3 (20 de 30)	2/3 (39 de 58)
	Aprox. 679 de 1145 Dip.	823 de 2438 ayunt.

Además, el hecho de reformar los artículos 27 y 28 referidos a los recursos energéticos, también contempla obligatoriamente la modificación a leyes secundarias. A saber: Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional y su Reglamento; Ley orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos subsidiarios; Reglamento de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos; Ley de Servicio Público de Energía Eléctrica y su Reglamento; cambiar las funciones de la Comisión Reguladora de Energía (Ley de la Comisión Reguladora de

Energía); y la Ley Orgánica de la Administración pública Federal para conmutar las funciones de la Secretaría de Energía.

Un presidente en esas circunstancias de falta de control real del aparato o enramaje que estructura y da operatividad al poder político nacional tiene que buscar acuerdos, lograr coaliciones con el mayor número de actores políticos (empero tengan un peso político alto o una posición estratégica) tanto en el nivel de los Congresos a nivel local y federal como en el informal, con las corporaciones sindicales, empresas petroleras y eléctricas locales y trasnacionales así como de organizaciones populares, para poder llevar a cabo cambios legislativos con alto apoyo social y político.

CAPITULO II. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

A. La reforma energética y las coaliciones políticas

Como hemos apuntado, la apertura del sector energético en México fue iniciada y es todavía resguardada por una *coalicción política* conformada por distintos *actores*. Un actor “es un término teórico que no coincide exactamente con determinado grupo de individuos, sino que representa las tendencias dominantes en su seno.”¹ Consecuentemente los dirigentes, como individuos no pueden ser siempre considerados propiamente como actores, pero sí los “entornos” inmediatos en que estos se desarrollan: “Aunque se acepta hasta un cierto punto el rol de personalidades prominentes en determinadas coyunturas históricas, se enfatiza el hecho de que ellas no actúan meramente como individuos, sino como representantes y símbolos de un sector bastante más amplio que conforma una elite.”²

Cada actor social, económico y político tiene actitudes acerca de una serie de temas, por los que lucha en la arena política e intenta instaurarlos en los canales formales de decisión; estas actitudes pueden estimarse según estén a favor o en contra. “El grado de parecido en la actitud de dos actores cualesquiera, sobre un determinado tema, crea afinidad entre ellos, dada por la diferencia entre sus actitudes;”³ posibilitando la formación de una coalición, aunque no necesariamente parlamentaria.

La coalición que apoyó la apertura energética en los últimos dos gobiernos priistas comprendió tanto a actores con representación directa en las instituciones de gobierno como aquellos que juegan un papel de acción e influencia política informal, o sea, fuera de las instituciones. Por un lado se encontraban los partidos políticos, en su caso el PRI y el PAN, con sus respectivas elites y grupos de poder internos, instaurados en el poder ejecutivo y legislativo federal, además en los siguientes niveles de gobierno, gubernaturas, congresos locales y municipios. Por otro lado se localizan las dirigencias sindicales y los grupos empresariales petroleros y de generación eléctrica. Asimismo las coaliciones contraponentes o antiapertura fueron y son formadas por elites y grupos partidistas así

¹ Di Tella Torcuato, Salvador. *Actores y Coaliciones. Elementos para una Teoría de la Acción Política*. Argentina, edit. La Crujía, 2003, p. 13.

² *Ibíd.*, p. 14.

³ *Ibíd.*, p. 26.

como por grupos disidentes de los sindicatos del sector energético (PEMEX, CFE). Esto lo trataremos con detenimiento en el capítulo tres.

Ahora bien, es necesario considerar la teoría de que no todas las coaliciones entre actores se forman necesariamente de manera explícita, como negociación directa entre estos, sino que derivan de sus parecidos actitudinales, o sea de sus afinidades.⁴ Por lo tanto, existen coaliciones políticas entre actores que pueden abarcar o ser independientes a las institucionalmente establecidas entre partidos y estas pueden ser implícitas o explícitas.

Las coaliciones encabezadas por el Presidente y el partido oficial durante su hegemonía política fueron varias y cambiantes según los contextos históricos en los que se desarrollaron y que auspiciaron a los diferentes *proyectos de nación* y que perfilaban las relaciones con el sector industrial energético. Los cambios de perfil en la política económica en los distintos estadios, PNR hacia el PRM y de este al PRI y sus diferentes facetas, se apoyaron en diversos actores para poder implementarlos. Estos variaron con el tiempo hasta llegar a descomponerse mermando su *peso político*, ello al sufrir un cierto colapso al perder ámbitos de control, legitimidad y representación del poder político; aumentando el de la coalición opositora.

En los años cincuenta y sesenta el llamado *proyecto nacional* se encaminaba a la industrialización sustitutiva de importaciones. Heredando aspectos corporativos y populares del cardenismo este modelo constituyó casi tres décadas de crecimiento económico sostenido y cierta estabilidad política, llamado “milagro mexicano”. La estabilidad política fue lograda en gran parte por el control y adhesión de la elite gobernante sobre los sectores obrero y campesino que constituyeron esa amplia coalición posrevolucionaria llamadas *partidos de integración multiclassista*⁵. Las coaliciones del régimen autoritario se sustentaron en relaciones clientelares y corporativas, no obstante tuvo un sistema complejo de cambio y circulación de sus elites internas, lo que le dotó de una suerte de relativa movilidad.

⁴ *Ibíd.*, p. 28.

⁵ *Ibíd.*, p. 66.

Llegado el contexto crítico en las finanzas públicas y en la propia legitimidad de tal coalición, el PRI pierde la presidencia y un importante número de escaños locales y federales además de la menguante presencia de los antiguos líderes e incremento de la disidencia sindical, pero no sin antes introducir el nuevo modelo económico de libre mercado, dejando atrás el viejo proyecto nacional proteccionista y con ello la apertura financiera e industrial del sector eléctrico y petrolero “propiedad de la nación”

“Para analizar las interacciones entre actores, y sus alianzas, debemos considerar que cada uno tiene un cierto poder, o peso político. Este depende de varios factores, como la cantidad de gente que lo compone, sus recursos económicos, su prestigio (legitimidad), la centralidad de su posición, la capacidad organizativa o el acceso a armamentos.”⁶ De esta forma, el peso o poder político de un actor depende tanto de factores institucionales como de informales o extraconstitucionales. Por ello al ir disminuyendo su prominencia en las instituciones de dirección del poder político así como su posicionamiento en los sindicatos y apoyo de grandes grupos económicos, se va debilitando y por tanto limitando su peso político.

B. Críticas al régimen presidencial multipartidista.

Así, un actor o en su caso una coalición política que no cuenta con suficiente peso político puede verse incapacitado para implementar sus proyectos, tendiendo en el nivel formal a la llamada parálisis legislativa y hasta a la ingobernabilidad. En la literatura politológica, específicamente en el debate normativo institucional, se sostiene que la forma de gobierno, sea presidencial o parlamentario y el tipo de sistema electoral, mayoritario o proporcional y la creación de instituciones, repercute directamente en la gobernabilidad de un Estado. Esta idea sostiene que el orden institucional influye en los recursos de gobierno (poder, consenso, legitimidad, etc.) y en las capacidades funcionales del sistema para responder a las demandas económicas y sociales. “La tesis que tal vez mejor refleja este pensamiento sostiene que en política las instituciones tienen mayor incidencia que los hombres.”⁷ Pues,

⁶ *Ibíd.*, pp. 15-16.

⁷ Nolhen, Dieter, “La Trilogía: Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos”, en Nolhen, Dieter, *El Contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, p. 9.

no solo las condiciones económicas y sociales (estructurales) importan sino también el tipo de instituciones políticas.⁸

Las disposiciones normativas actuarán claramente sobre las condiciones que favorecen ya sea el consenso o el conflicto entre las fuerzas políticas institucionalmente representadas. En gran parte de los estudios normativos o de ingeniería constitucional dentro de la Ciencia Política manifiestan que la institucionalización y concretización de un consenso entre fuerzas políticas partidistas en coaliciones parlamentarias son sinónimo de buen funcionamiento y gobernabilidad del régimen presidencial, así como el hecho de que el presidente coaligue y por tanto tenga la capacidad de implementar su plan de gobierno, lo contrario: el desacuerdo continuo o la parálisis es visto como perjudicial para la democracia. Sin embargo precisemos algunas cuestiones antes de pasar a revisar las principales tesis de este nivel de análisis:

-Como señalamos anteriormente, existen coaliciones entre actores políticos, independientemente si estas pueden o no concretarse en coaliciones interpartidarias formales, ya sean electorales, parlamentarias o de gobierno,

-La circunstancia en la que un actor o coalición tiene la capacidad o el suficiente peso político para efectuar sus proyectos gubernamentales no significa en todos los casos empíricos gobernabilidad democrática;

-No todas las coaliciones parlamentarias que llevan a cabo un cambio de política son adjetivamente democráticas ya que pueden ser coaliciones que cuentan con escaso apoyo popular o responder a intereses particulares que están en contra del interés general:

-No todo cambio provocado por una coalición política parlamentaria significa que contribuya al buen funcionamiento del régimen presidencial o avance hacia la consolidación democrática, pues “la propia institucionalidad en su mismo origen no puede desligarse de intereses políticos y relaciones de poder”⁹;

⁸ March G., James y Johan P. Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones*, México, D. F., Fondo de Cultura Económica, 1997.

⁹ Di Tella, Torcuato S., *Actores y Coaliciones...* Op. Cit., p. 18.

-En el presente capítulo me interesa establecer las diferencias, condiciones y caracteres teóricos principales entre las coaliciones que son puramente entre partidos y las coaliciones políticas que comprenden no solo partidos también distintos actores sociales (sindicatos, grupos de presión empresarial), con el objetivo de abarcar no solo los acuerdos explícitos del nivel institucional de representación política, sino las afinidades actitudinales entre actores sociales y políticos que conforman también coaliciones. Ello en base al criterio teórico antes mencionado. Estas coaliciones se encuentran latentes, en espera de influir en el balance político dentro del Congreso (coaliciones parlamentarias).

Así las cosas, dentro de la línea teórico-normativa en el año de 1987, Juan J. Linz reluce su artículo *Presidential and parliamentary government. Does it Make a Difference*, destacando el rol de la institución presidencial en América Latina como causante del derrumbe de las democracias, y como impedimento para transitar y consolidar tales contextos. Esto lo reiteraría y ampliaría para 1994 en la obra colectiva *The Failure of Presidential Democracy* y en otras como *La Crisis del Presidencialismo*. Para este autor existen varios factores institucionales propios del presidencialismo que lo confinan a la inestabilidad e ineficacia. La división de poderes plantea un problema de doble legitimidad, pues tanto el parlamento como el presidente son elegidos popularmente por separado. En esos caso Linz se pregunta ¿quién tiene mayor derecho a decidir en nombre del pueblo, el presidente o una mayoría legislativa que se opone a sus políticas?; ya que el legislativo al ser independiente puede paralizar las iniciativas del otro poder. Asimismo la rigidez en los mandatos con duración preestablecida y la tendencia al mayoritarismo o lógica de suma-cero en sus sistemas electorales involucran inflexibilidad y verticalidad en su funcionamiento.¹⁰

Por consecuencia, en pos de salvar a los sistemas políticos latinoamericanos del autoritarismo, la parálisis y la ingobernabilidad se propone introducir constitucionalmente el parlamentarismo, un modelo “lleno de virtudes” según Linz, característico de Europa

¹⁰ “Shugart y Carey transformaron algunas de las críticas de Linz en ostentibles virtudes del sistema de gobierno presidencial. La rigidez de los mandatos era observada como un atributo de previsibilidad del régimen de gobierno; la tan criticada elección presidencial era considerada un elemento de transparencia del sistema; y la doble legitimidad de los mandatos volvía a ser considerada, tal como lo indica la teoría del gobierno presidencial, como un instituto que favorece la rendición de cuentas y los controles entre los gobernantes (*checks and balances*)”. Chasqueti, Daniel, “Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación”, en Lanzaro, Jorge. *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO, 2000, p. 320.

Occidental, donde el Ejecutivo no es independiente del Legislativo, lo cual compromete la formación de coaliciones entre partidos.

En el mismo nivel normativo de análisis, ampliando las críticas hacia el presidencialismo, Mainwaring y Shugart indican que el problema funcional no es en sí el tipo de régimen político, sino su interacción con otro factor, el multipartidismo: “desde nuestra perspectiva, la naturaleza del sistema de partidos, en particular el número de partidos, establece una diferencia fundamental en el modo como funcionan los sistemas presidenciales. El número de los partidos afecta a la compatibilidad general entre el parlamento y el presidente. En un sistema multipartidista altamente fragmentado ningún partido tiene la mayoría, y esta situación puede ser problemática porque el presidente tiene habitualmente dificultades para formar coaliciones de gobierno confiables. La situación opuesta, en la que el partido del presidente posee firmemente la mayoría, no es necesaria ni siempre deseable; pero el presidencialismo usualmente funciona mejor si el partido del presidente dispone de un considerable contingente legislativo.”¹¹

La estabilidad de un régimen asociada con la presencia de bipartidismos fue afirmada inauguralmente por Maurice Duverger en su libro *“Les Parti Politiques”*. Aunque fue cuestionada por Seymour Lipset, Arend Lijphart, entre otros al defender que en ciertos escenarios de pluralismo social y político, un sistema multipartito es más apto en la resolución de problemas y en representación de intereses.¹²

El número de partidos es inducida por una variable normativa: la legislación electoral, o sea las reglas de elección. Algunos autores como Shugart y Carey¹³ apuntan que cuando las elecciones del presidente y el congreso son concurrentes o simultáneas (ciclo electoral homogéneo) combinado con una elección del primero por regla de mayoría simple, tiende a formarse un sistema bipartita, o sea, una baja fragmentación del sistema de partidos. Según

¹¹ Mainwaring, Scott y Matthew S. Shugart. “Presidencialismo y sistema de partidos en América Latina”, en Mainwaring, Scott y Matthew S. Shugart (comps.), *Presidencialismo y Democracia en América Latina*. Buenos Aires, Piados, 1998, p. 255.

¹² Véase Lipset, Saymor M. *El hombre político. Las bases sociales de la política*. Buenos Aires, Tecnos-REI. 1988, p. 169. Lijphart, Arend, *Democracias en Sociedades plurales. Un estudio comparativo*, Madrid, Alianza, pp. 62-63.

¹³ Sugart, Matthew y John M. Carey, *Presidents and assemblies; constitutional design and electoral dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press, Cap. 9.

los datos obtenidos por Mainwaring y Shugart, la formación de mayorías en el presidencialismo son muy poco frecuentes en los países que cuentan con elecciones no simultáneas (3 casos de 31).¹⁴

“El presidencialismo también es afectado por el grado de *disciplina de los partidos*. Los partidos disciplinados proporcionan mayor previsibilidad, y facilitan las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo. Sin embargo, los partidos extremadamente disciplinados pueden obstruir las relaciones presidente-parlamento cuando el presidente no tiene la mayoría(...)”¹⁵ Algo importante en estos argumentos es el hecho de rescatar, aunque como variable dependiente mas de las instituciones que del contexto político, el factor sistema de partidos.

A la disciplina partidaria, también se le confieren causantes o determinantes institucionales. Estas tienen que ver con las reglas intrapartidarias para el *control en la selección de candidatos, para el control del orden de los miembros en una lista partidaria y para la repartición de los votos obtenidos por el partido entre sus candidatos*. En esta dimensión hay un contiguo de posibilidades que decidirán la cohesión, o su opuesto, de una entidad partidaria. Entre mayor sea el control en la selección de candidatos, si los votos son compartidos y los sistemas de listas cerradas y bloqueadas, mayor será la disciplina interna. Y con partidos disciplinados la negociación del presidente con los contingentes legislativos se hace mas probable, pues estos pueden negociar primeramente con los líderes, reduciendo el número de actores involucrados en este nivel o ámbito negociativo.¹⁶

Siguiendo a Mainwaring y Shugart las coaliciones interpartidarias tienden a ser mas inestables en los regímenes presidenciales, ello debido a dos aspectos. El primero es que en el mayor de los casos, las coaliciones se forman antes de los comicios y no existe un mecanismo que comprometa a los actores su apoyo posterior durante el gobierno. El segundo es que aunque un miembro de un partido forme parte del gabinete presidencial no implica automáticamente el apoyo disciplinado e incondicional de su partido. Esta es la

¹⁴ Mainwaring, Scott y Matthew S. Shugart, “Presidencialismo y sistema de partidos en América Latina”. Op. Cit., pp. 272-273.

¹⁵ *Ibíd.*, p. 256.

¹⁶ *Ibíd.*, p. 280.

diferencia entre coaliciones electorales y las coaliciones de gobierno. En su perspectiva, “estos problemas en la formación de coaliciones interpartidarias estables hacen que la combinación del multipartidismo fragmentado con el presidencialismo sea problemática, y contribuyen a explicar la escasez de democracias presidencialistas multipartidistas establecidas por largo tiempo(...) Cuando la fragmentación partidaria es menos pronunciada, la necesidad de formar coaliciones interpartidarias disminuye. Aunque el presidente podrá no gozar de una mayoría parlamentaria, su partido con certeza será uno de los principales, controlando una porción significativa de las bancas”¹⁷; a lo que se le atribuye como signos de estabilidad y mayor tendencia a la gobernabilidad.

Es así como la combinación institucional fatídica entre el presidencialismo y la fragmentación partidaria consigue focalizar la atención de las críticas y discusiones entre presidencialistas, parlamentaristas y semipresidencialistas.¹⁸ Dirigiendo el análisis normativo hacia las variables institucionales que influyen en la estructuración y operatividad del sistema de partidos.

Fue Arend Lijphart quien presentó una relación entre la normativa electoral y el tipo de régimen, juzgando por medio de un *ranking*, al parlamentarismo con representación proporcional como mejores que las otras fórmulas, debido a que son reglas más incluyentes y consociales para con sociedades heterogéneas y segmentadas¹⁹, por lógica, la peor fórmula, la más conflictiva de todas, será la cuarta, o sea el modelo constitucional latinoamericano:

- a) parlamentarismo con representación proporcional;
- b) parlamentarismo con representación por mayoría;
- c) presidencialismo con representación por mayoría;
- d) presidencialismo con representación proporcional.

¹⁷ *Ibíd.*, p. 259

¹⁸ Sartori señala que el semipresidencialismo puede enfrentar mejor las mayorías divididas que la forma pura de presidencialismo. Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructura, incentivos y resultados*, México, Alianza editorial, 1994, p. 154.

¹⁹ Lijphart, Arend, *Sistemas electorales y sistemas de partidos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales (1ª edic. en español 1995).

“Se observa que Lijphart no incluye el tercer elemento, el sistema de partidos, pero es fácil complementar el *ranking* con esta variable, aplicando el *conventional wisdom* sobre los efectos de los sistemas electorales y tomando en cuenta los casos modelos que Lijphart probablemente tenía en mente: los sistemas parlamentarios europeo-continental con multipartidismo y gobiernos de coalición en primer lugar; el sistema parlamentario con bipartidismo y gobiernos unicolores de Gran Bretaña en segundo lugar; el presidencialismo norteamericano con bipartidismo en tercer lugar; y el presidencialismo latinoamericano con multipartidismo en cuarto lugar. Sin embargo, al completar el *ranking* con el sistema de partidos, se estira aún más la ya débil relación empírica que la argumentación normativa mantiene con la historia.”²⁰

Del mismo modo, las hipótesis causales expuestas por Mainwaring y Shugart sobre los efectos negativos del presidencialismo multipartidista se apoyan en datos formulados que indican promedios y tendencias de baja comprobación empírica. Los autores claramente señalan que la evidencia no es concluyente, que el número de casos fue pequeño y que es posible hacer falsas correlaciones. Además, advierten que obviamente las causas de los problemas de ingobernabilidad en América Latina son múltiples y complejas “sería superficial atribuir las exclusivamente o incluso principalmente a disposiciones institucionales”²¹, como la forma de gobierno y el régimen electoral, o el número de partidos.

El mismo problema sucede con Linz, pues: “pese a la abundancia de ejemplos históricos, la lógica de su investigación no es histórica sino abstracta o pura, sus relaciones atemporales no cronológicas sino ideales”²²; ya que juzga la mala operatividad de la institución presidencial por la institución misma, no por su interacción con otras variables estructurales como el contexto internacional y local de relaciones políticas y económicas entre actores sociales.

²⁰ Nohlen, Dieter. “La trilogía: sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos”, en Nohlen, Dieter, *El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, p. 15.

²¹ Mainwaring, Scott y Matthew S. Shugart. “Presidencialismo y sistema de partidos en América Latina”, en Mainwaring, Scott y Matthew S. Shugart (comps.), *Presidencialismo y Democracia en América Latina*, Buenos Aires, Piados, 1998, pp. 264-265.

²² Nohlen, Dieter, “Presidencialismo versus parlamentarismo: dos enfoques contrapuestos”, en Nohlen, Dieter y Fernández (editores), *El presidencialismo renovado*, Caracas, Nueva sociedad, 1998, p. 18.

En el nivel normativo de análisis la vinculación con la filosofía política se fundamenta justamente en la búsqueda del tipo ideal o del mejor sistema entre las diferentes alternativas teóricas de ingeniería constitucional. Esa argumentación ideal-típica es además lógico sistemática, taxonómica y predominantemente deductiva. “La idea que se defiende provoca un tipo de reflexión causal que tiende a favorecer relaciones unidireccionales y monocausales.”²³ Pues la sola presencia de ciertas instituciones configuran la realidad política.

“El debate clásico, que es el debate normativo, ha enfrentado la representación por mayoría y la representación proporcional con apasionados defensores a ambos lados, utilizando hasta los extremos los argumentos ideal-típicos y monocausales: el sistema mayoritario como promotor del bipartidismo, como garante de la estabilidad política; el sistema proporcional como causante del pluripartidismo, de la inestabilidad política e incluso del derrumbe de la democracia.”²⁴

El factor sistema de partidos, entonces, es considerada como una función derivada y dependiente de las opciones constitucionales. En contraposición, Nolhen discute que el sistema de partidos no sólo es independiente de estos factores “sino en la misma o aun mayor medida de factores socio-estructurales e históricos(...) La tesis que tal vez mejor refleja este pensamiento es que en la política, la historia y las estructuras sociales tienen mayor incidencia que las instituciones.”²⁵

Por lo tanto, la gobernabilidad en el presidencialismo no solo deriva de su constitución normativa sino de la contingencia política: estructuras sociales, cultura política, etc. “Más allá de sus propias características, influyen decididamente en su funcionamiento: primero, la relación entre Estado-sociedad (factores como el clientelismo y corporatismo) y la fortaleza del sistema representativo; segundo, el sistema de partidos políticos, su estructura y dinámica; tercero, los modos de comportamiento e interacción de los actores políticos.”²⁶

²³ Nohlen, Dieter, “La trilogía: sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos”, en Nohlen, Dieter, *El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, p. 12.

²⁴ *Ibíd.*, p. 13.

²⁵ *Ibíd.*, p. 11.

²⁶ *Ibíd.*, p. 17.

También es cardinal tomar en cuenta el factor tiempo. De esta manera, podemos observar la clara influencia que tienen las variables no institucionales del contexto político y social en los procesos de institucionalización de proyectos o programas de gobierno. Nolhen, entre otros, proponen una lógica y método de investigación basado en un enfoque histórico-empírico, comparativo e inductivo, donde el fenómeno de la causalidad se percibe como multifactorial. A más de alcance restringido, ya que las opciones se toman en relación al contexto particular de cada país:

“(…)el enfoque normativo establece que sus recetas son universalmente válidas, mientras que el enfoque histórico empírico contradice esta postura y exige a partir de las realidades específicas de cada caso un examen crítico del conocimiento teórico sistemático en función de una receta específica para el caso concreto.”²⁷

Este enfoque apoya la razón de que tanto la creación, desarrollo y reforma de las instituciones políticas son un proceso histórico contingente, influido por experiencias históricas, intereses, relaciones de poder, expectativas sobre el futuro de estas relaciones, estrategias de los actores políticos, etc.²⁸

Ahora bien, los defensores del presidencialismo afirman que su combinación con la fragmentación partidaria no es en sí misma perjudicial, siempre y cuando el presidente y su partido sean capaces de conformar coaliciones parlamentarias o de gobierno de carácter mayoritario. Las coaliciones son el salvavidas de la parálisis e ingobernabilidad porque permiten a la elite gobernante negociar su plan político y económico. Daniel Chasquetti trata de demostrar empíricamente que los efectos negativos de la llamada “*difícil combinación*” pueden ser minorizados por la formación de coaliciones de gobierno, que cabe resaltar, se distancian de las simples coaliciones o alianzas electorales y parlamentarias, pues comprende una distribución de varios actores (partidos) en instituciones políticas relevantes.

Sin embargo, ¿qué factores inciden en la formación de coaliciones políticas?

²⁷ *Ibíd.*, p. 19.

²⁸ *Ibíd.*, p. 20.

C. Teorías de Coaliciones Políticas

En los trabajos teóricos podemos reconocer dos enfoques perceptivos acerca de lo que se identifica como coaliciones políticas. Estos se diferencian por la atención analítica que realiza hacia determinados actores. Por un lado, se encuentran aquellos que analizan específicamente las coaliciones directas y explícitas entre partidos políticos, sean electorales, parlamentarias o de gobierno. Por otro, están los autores que ubican no solo las coaliciones entre entidades partidarias sino las que se forman entre actores socio-políticos que no tienen representación directa en los órganos de decisión, o sea, son actores institucionalmente prescindentes pero políticamente imprescindibles. Estas coaliciones no son siempre explícitas, mediante un trato directo entre actores, se establecen implícitamente en el momento y por el hecho de compartir afinidades ideológico-actitudinales y que los hacen formar frentes cuando se ponen en peligro sus intereses.

La lógica sobre la cooperación y su antónimo que es el conflicto entre actores, es asumida como una forma de entender la naturaleza de la acción política. Carl Schmitt en su controversial obra "*El concepto de lo político*" señala que lo sustancial y constitutivo de las relaciones políticas es la distinción entre amigo y enemigo. Schmitt niega, antitéticamente a la tradición iusnaturalista, la existencia de un orden universal en el que gravitan los valores; el sustento de esos valores se encuentra, mejor dicho, en la voluntad y el poder de quien los hace valer. "(...) el conflicto aparece como un efecto necesario e insuperable de la pluralidad de valores y, junto con ellos, de intereses que encontramos en el mundo humano(...) De acuerdo con Schmitt, la premisa fundamental de cualquier acción o pensamiento político *auténtico* es que todo grupo organizado de hombres representa un peligro en potencia para los otros grupos. Esta tesis se basa en la observación de que el orden que rige cada grupo social puede conservarse mientras tiene la capacidad de diferenciarse de su entorno. Ese entorno, en el que existen diversos grupos con valores e intereses distintos, aparece como un ámbito hostil, pues la sola presencia de *lo otro* hace patente la fragilidad y contingencia del orden que impera en el grupo(...) El vínculo entre el

orden y su entorno es siempre una relación de poder en la que se encuentra en juego la permanencia del primero.”²⁹

En el conflicto entre los hombres es frecuente que cada grupo afirme que representa la “causa justa” y, por consecuencia, convierta a su rival en un “enemigo absoluto”. “El enemigo absoluto es aquel a quien se le niega todo valor moral, ya que se le acusa de transgredir principios a los que se atribuye una validez universal.”³⁰

Los recientes estudios teóricos sobre la democracia, específicamente los que apoyan a que ésta se instaure en contextos de régimen presidencial, y que resaltan la importancia de las coaliciones entre partidos para la estabilidad y gobernabilidad, indican que en un marco de institucionalización democrática se puede superar la “enemistad absoluta”, asumiendo en primera instancia una norma que no permita eliminar al enemigo ni eludir su participación o interacción en la resolución de los problemas políticos; “el segundo cambio es que el otro, el extraño, se convierta en opositor, lo que significa aceptar la disidencia y reconocer al contrincante político como interlocutor válido. Y lo tercero es que la agrupación de amigos y enemigos no se producen (produzcan) en razón de valores absolutos, verdades irrenunciables, sino en el marco de reglas compartidas, de cauces institucionales que establecen las condiciones para la competencia política. Ello, sobre la base del ejercicio de valores como la diversidad, el pluralismo y la tolerancia.” Así, “el conflicto persiste, pero en un disminuido grado de intensidad.”³¹

“En ese marco resulta pertinente sostener que el conflicto no necesariamente, por definición, tiene que desembocar en lucha abierta y violenta: el conflicto puede también derivar en acuerdos, en el reconocimiento de la posibilidad de encontrar ciertas reglas procedimentales que permitan la coexistencia de valores e intereses distintos, el carácter

²⁹ Serrano, Enrique, “El enemigo político. Sobre la difícil relación entre política y moral”, en Rabotnikof, Nora, Ambrosio Velasco y Corina Yturbide, *La Tenacidad de la Política*, México, Instituto de Investigaciones Filosóficas, UNAM, 1995, pp. 74-75.

³⁰ *Ibíd.*, p. 69.

³¹ Exeni, Jose L. *Democracia (Im)pactada. Coaliciones de gobierno en presidencialismo multipartidista (Bolivia, 1985-2000). Cap. II Coalición gobernante: el eslabón encontrado*, Proyecto de Tesis Doctoral en Ciencia Política. FLACSO, México, 2001.

relativo de la hostilidad y la transformación de la enemistad antagónica en pluralidad política.”³²

Pero, si el conflicto no es sólo la lógica de la acción política entre grupos, ¿qué elementos influyen para que dos o más actores políticos coaliguen, acuerden o se alíen? Veamos en primer lugar, las consideraciones teóricas de las escuelas norteamericana y europea que analizan las coaliciones en el nivel institucional partidario, sean electorales, parlamentarias o de gobierno; para después revisar aquellas que estudian las que se dan entre actores sociales de diversa naturaleza política y económica.

a) Teorías de Coaliciones entre partidos políticos.

Para identificar una coalición partidaria es necesario primero, diferenciarla de otro tipo de pactos políticos, para tales efectos utilizaremos como referencia el cuadro elaborado por Exeni (2001)³³:

CLASIFICACIÓN DE PACTOS POLÍTICOS

Variable	Acuerdo	Coalición	Alianza
Duración prevista	Transitoria	Plazo fijo	Permanente
Nivel de organización	Ninguna	Mínima	Mediana
Alcance asumido	Arreglo	Compromiso	Unión
Propósito declarado	Asunto puntual	Programa compartido	Proyecto común
Objetivo	Concertar una reforma (política pública)	Lograr beneficios y ventajas electorales, parlamentarias y/o de gobierno	Establecer un horizonte político para acceder al poder (echar abajo un gobierno o sostenerlo)

³² *Ibidem.*

³³ Las primeras dos variables fueron propuestas por M. Duverger. *Los partidos políticos. Capítulo llamado “Dimensiones y Alianzas”*.

Estas formas de pacto encuentran su contraparte en una lógica de conflicto: la disidencia en el caso del acuerdo; la oposición contraria a la coalición y la ruptura, como lo apuesto a la alianza.³⁴

Una coalición al tener una duración preestablecida, organización mínima entre sus partes y con un programa compartido tiene por objetivo principal lograr beneficios y ventajas de distinto orden (aumentar su utilidad). El tipo de objetivos determinarán el área o zona de negociación en que estos procurarán lograrlos: ya sea en los comicios electorales, en las asambleas, o en las secretarías de Estado y en el gabinete presidencial. Derivando de ello los distintos tipos de coaliciones políticas partidarias: electorales, parlamentarias o de gobierno.

En una coalición electoral el objetivo a seguir es el obtener más votos que signifiquen diputaciones y senadurías. Estas coaliciones suponen que los partidos afines definan una oferta electoral (candidatos) y propuestas de campaña comunes. Sin embargo, nada garantiza que este trato explícito se mantenga en tiempos legislativos o de gobierno, pudiendo llegar en estas circunstancias a convertirse en opositores.

Las coaliciones parlamentarias o de reforma, en su caso, son negociaciones que se dan tiempo posterior a las elecciones entre dos o más partidos y que toman una posición unificada para emitir su voto en las distintas leyes que se han de negociar en las asambleas. Dependiendo al tema en cada iniciativa de ley se formarán distintas coaliciones entre distintos actores (partidos).

Las coaliciones gobernantes, que pueden originarse tanto antes como después de los comicios electorales, contemplan la participación de varios partidos en distintas instituciones relevantes, como son secretarías de Estado, en otros países llamados ministerios. Los objetivos que se persiguen, entonces, además de los escaños en las asambleas, son la distribución de cargos directivos y su consecuente influencia en la aprobación y ejecución de políticas. Una coalición gobernante debe reunir cuatro criterios.

³⁴ Op. Cit.

Según Chasqueti³⁵: “El primer criterio es de tipo numérico y se refiere al número de integrantes de la coalición, esto es, a cuantos partidos la integran. El segundo tiene que ver con la existencia de un acuerdo programático de gobierno (...) El tercero hace mención a la estrategia que los miembros de la coalición desarrollarán, como la votación de leyes en el congreso, el trabajo en sus comités, etc. Finalmente, el cuarto criterio alude a los beneficios de un gobierno compartido, esto es, reparto de cargos entre los partidos integrantes de la coalición y una distribución de los méritos sobre el cumplimiento de las metas.”

Ahora, dentro del ámbito de las teorías sobre coaliciones entre partidos podemos identificar dos enfoques. Las primeras llamadas “formales” que constituyen la llamada “escuela norteamericana” y las segundas provenientes de la tradición europea “multidimensional”.

Las teorías formales de las coaliciones políticas partidarias son influidas por la inaugural obra *The theory of political coalition* de William Riker en 1962. Los principios clave en su despliegue argumentativo son el de el *tamaño de la coalición, o sea el número de escaños y de partidos que la componen; y el de la conexión ideológica, que son las preferencias políticas y programáticas*. Estos trabajos teóricos comparten un objetivo común, tratar de predecir los tipos de coaliciones que probablemente se establecerán. Las variantes que con mayor fuerza orillarán a que se forme una coalición serán el *mínimo tamaño y la máxima proximidad ideológica*, dando primeramente por supuesto que los partidos prefieren coaliciones mínimas o pequeñas pero con mayor cuota de beneficios. La coalición ganadora mínima de Riker arguye que cada miembro es intrínsecamente necesario, es decir, que si cualquier actor se retirara de esta coalición, ya no sería ganadora. El otro supuesto es que los partidos buscan coaligarse de modo preferente con otros partidos ideológicamente parecidos a ellos pues buscan una suerte de homogeneidad y con ello mayor posibilidad de influir en las políticas gubernamentales con un voto menos disperso y mas cohesivo.³⁶

³⁵ Chasqueti, Daniel. “Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación”. Op. Cit., p. 329. Estos criterios son propuestos originalmente por Strom, Kaare. “A Behavioral Theory of Competitive Parties” en *American Journal of Political Science*, Houston: University of Texas Press. Vol. 34, N. 2, pp. 565-598.

³⁶ Exeni, Jose L. *Democracia (Im)pactada. Coaliciones de gobierno en presidencialismo multipartidista (Bolivia, 1985-2000)*. Op. Cit.

Las principales características de las teorías formales, para efectos prácticos, las observamos en el siguiente cuadro elaborado por J. Exeni (2001) en base a la sistematización propuesta por Lijphart³⁷:

CARACTERÍSTICAS DE LAS TEORÍAS FORMALES DE COALICIÓN

Teoría	Principio	Implicación	Supuesto	Exponente
Coaliciones ganadoras Mínimas	Del tamaño	Sólo participan los partidos mínimamente necesarios para que el gabinete tenga mayoría No incluye partidos innecesarios	Los partidos políticos quieren maximizar su poder (carteras en el gabinete)	Riker -1962
Coaliciones de tamaño mínimo	Del tamaño	El gabinete está basado en una mayoría parlamentaria lo más estrecha posible	Maximización del poder (mayor cuota entre los socios)	Gamson -1961
Coaliciones con el menor número de Partidos	"Proposición negociadora"	Formación de coaliciones ganadoras mínimas con el menor número de partidos posible	Coalición con menos partidos: las negociaciones y los regateos son más fáciles de llevar a cabo, es más fácil conservar la coalición unida	Leiserson -1970
Coaliciones de distancia mínima	Programas y preferencias políticas	Ubicación de los partidos en la escala izquierda-derecha. La distancia se mide en términos del número de "espacios" que los separan	Es más fácil formar y mantener coaliciones entre partidos con preferencias políticas similares que entre aquellos más distanciados	De Swaan -1973
Coaliciones ganadoras conectadas y Mínimas	Conexión	Partidos adyacentes en la escala política y carentes de socios innecesarios	Los partidos intentan formar coaliciones con sus vecinos inmediatos Otros partidos adyacentes se unirán hasta formar una coalición de mayoría	Axelrod -1970
Coaliciones políticamente Viables	Preferencias políticas	El partido "núcleo" (Miembro mediano del Parlamento) es el decisivo. Es irrelevante cuántos y qué partidos participan en el gabinete	La prioridad de los partidos son solo las políticas públicas en lugar de los cargos/ El poder reside en el Legislativo	Laver y Schofield -1990
		Importancia de qué partido tiene qué cartera en el gabinete	Los partidos están interesados también en conseguir tantos asientos en el gabinete como sea posible	Laver y Shepsle -1996
		Importancia del partido nuclear	La coalición debe incluir al partido nuclear	Strom, Budge y Laver (1994)

³⁷ Lijphart, Arend. *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Barcelona, Ariel, 2000. p. 97.

Por su parte, la corriente de estudios europea es llamada *multidimensional* porque además de basarse en el marco institucional toma en cuenta para el análisis las condiciones históricas en un contexto definido. “La diferencia metodológica entre ambos es relevante: en tanto las teorías formales, en una lógica deductiva plantean proposiciones teóricas considerando un conjunto finito de supuestos; las teorías multidimensionales, siguiendo una aproximación inductiva, buscan alcanzar generalizaciones a partir de la observación empírica de la realidad política. La consecuencia no es irrelevante. Ya no se trata de *predecir* cuál es la coalición más probable de formarse, sino explorar, una vez establecida la coalición, cómo se desempeña y cuáles son las condiciones que permiten su funcionamiento y estabilidad. Hay, pues, una pretensión explicativa (...) La escuela multidimensional sostiene que no basta contar los escaños y medir la distancia ideológica para entender la lógica y, más aún, la dinámica de las coaliciones políticas. Es fundamental, además, poner atención a la confluencia de una serie de factores: el marco institucional, la tradición nacional, la intervención del gobierno, el tipo de sistema de partidos, las circunstancias históricas y la influencia del régimen electoral (...) Asimismo, se busca enfatizar las negociaciones que conducen a la realización de una política de gobierno.”³⁸

Estos “*factores de alianzas*” fueron establecidos inauguralmente por Maurice Duverger en su obra antes mencionada, en la parte argumentativa sobre *Dimensiones y Alianzas*.³⁹

³⁸ Op. Cit., ver Cap. II sobre teorías de coalición.

³⁹ Duverger, Maurice. *Los partidos políticos*. México, Fondo de Cultura Económica, edic. 1996. pp. 307-376.

Síntesis Comparativa de las Escuelas Teóricas de Coalición

Enfoque	Tradición norteamericana	Tradición europea
Teórico	Teorías formales: Basadas en la racionalidad de los Actores y en la teoría de juegos	Teorías multidimensionales: Basadas en el marco institucional y en las condiciones históricas
Metodológico	Análisis deductivo: proposiciones teóricas basadas en un conjunto finito de supuestos	Aproximación inductiva: generalizaciones desde la observación empírica de la realidad política
Énfasis analítico	Proceso de formación las coaliciones: ¿Qué tipo de coalición es probable?	Proceso de mantenimiento y estabilidad de las coaliciones: ¿Cómo se desempeñan?
	Búsqueda de predicción	Pretensión explicativa
Principios	Del tamaño mínimo (escaños y número de partidos) y de la máxima proximidad espacial-ideológica (dimensión izquierda / derecha)	Confluencia de factores: número de partidos, tradición nacional, intervención del gobierno, circunstancias históricas e influencia del régimen electoral
Supuestos	Dada una información perfecta y completa, los jugadores deben preferir las coaliciones ganadoras mínimas a otras coaliciones ganadoras mayores	Énfasis en las negociaciones que conducen a la realización de una política de gobierno/ Formación de coaliciones como un proceso dinámico y continuo.
	Los jugadores no siguen el principio de maximización de carteras: se coaligan con los adyacentes en la escala política	Atención al marco institucional, a la modalidad de mantenimiento y estabilidad de la coalición y al sistema político
Precursor	William Riker (1962): <i>The theory of political coalition</i>	Maurice Duverger (1951): <i>Les partis politiques</i>
Exponentes principales	Leiserson (1966), Axelrod (1970), Taylor (1972), De Swaan (1973), Dodd (1976), Gamson (1976), Laver, Schofield, Shepsle	Sartori (1976), Lijphart (1977), Luebbert (1986), Strom (1990), Budge y Keman (1990) Brown y Dreijmanis, Bogdanor, Pridham

Fuente: J. Exeni (2001).

b) Teoría de Coaliciones entre Actores Sociales y Políticos.

Tanto en las teorías “formales” como “multidimensionales” de coalición los actores analizados son los partidos políticos, o sea los actores institucionalmente representados en los órganos de decisión nacional.

Existe otra vertiente de investigación que no sólo incluye como partes o partícipes de las *coaliciones políticas* a los partidos, sino también a otros actores que interactúan en los procesos políticos, por ejemplo las facciones en las corporaciones sindicales y los grupos empresariales a nivel nacional, o ciertos actores internacionales. Consecuentemente, el concepto *coalición* será más abarcador y esquemáticamente más estructural o sociológico.

La definición y uso de los actores sociales o políticos para esta perspectiva, es una propuesta conceptual que no refleja directamente las opiniones de toda una población, sino sólo de los sectores estratégicos que participan en el proceso político. “ (...) los actores sociales sólo son por así decir, términos teóricos, estructuras latentes. Ellos representan campos de fuerzas dentro de los cuales los individuos y las asociaciones desarrollan sus más concretas y personalizadas luchas por el poder.”⁴⁰

Los actores sociales serán definidos según diversos aspectos, por su posición en la estratificación social o cultural, o bien por su pertenencia a instituciones políticas. Estos, como lo indicamos anteriormente, tienen actitudes, y la afinidad entre éstas es lo que posibilitará la formación de una coalición, no solo en sí el objetivo de obtener una máxima utilidad, como lo establece la teoría de juegos.

Se pueden dar grados diferentes en cuanto a la aproximación política y actitudinal de los actores, esta puede ser parcial o total, según la ponderación en una serie de temas, ya sean de política económica, social, cultural. De ahí derivará su nivel de antagonismo. Bajo esta perspectiva, entonces, las coaliciones serán un enlace entre actores con parecidos actitudinales, cambiantes respecto a las circunstancias históricas específicas. El contexto y los temas despejarán a los distintos tipos de actores y de coaliciones.

⁴⁰ Di Tella Torcuato, Salvador, *Actores y Coaliciones. Elementos para una Teoría de la Acción Política*, Argentina, edit. La Crujía, 2003. p. 40.

Existen tres niveles de coalición: fusiones, frentes y frentes potenciales. Una fusión es en general la típica coalición entre varios actores que se atraen mutuamente. Las coaliciones entre fusiones que disciernen entre ellas pero que se unen ante el mutuo antagonismo a un tercero en discrepancia se les llamará frentes. Los frentes potenciales, como se indica, son solo una posibilidad, no existen, solo se encuentran en el imaginario de los participantes, de forma consciente o no; son una premonición de lo que en realidad ocurriría si esos actores fueran provocados.⁴¹

Este último punto, tiene relación directa con el concepto de actores prescindentes. “Algunos actores, bajo ciertas circunstancias, no se involucran en el proceso de formación de coaliciones destinado a constituir una fuerza política capaz de ejercer el gobierno (...) Estos actores tienen por cierto actitudes e intereses, y por lo tanto afinidades, atracciones y rechazos hacia o desde los demás. Pero dado un cierto arreglo institucional se mantienen en un segundo plano, ejerciendo influencia de maneras indirectas, y esto hace que sean efectivamente prescindentes. Bajo otras condiciones (en general, cuando se sienten amenazados) dejan de lado su prescindencia y se incorporan directamente en la formación de fusiones y frentes.”⁴² Este es el caso de los poderes extranjeros, las fuerzas armadas, las iglesias, pero también de los sindicatos y grupos empresariales, pues se encuentran apartados de los canales parlamentarios de negociación de políticas.

Como fue señalado en un principio, cada actor posee un cierto poder o peso político, definido por su apoyo social, su legitimidad, sus recursos económicos, si tiene una posición en instituciones centrales (número de escaños en el congreso, secretarías de Estado), o por su acceso a armamentos. Empero, un componente central del peso político es la capacidad organizativa, la cual se refiere a la posibilidad que tiene un actor para no solo movilizar gran cantidad de recursos e individuos, sino para establecer un proceso voluntario con objetivos políticos, ideología y activismo específicos bien definidos. Las coaliciones tendrán un peso político igual a la suma de los pesos políticos de sus componentes.⁴³

⁴¹ *Ibíd.*, pp. 28-34.

⁴² *Ibíd.*, pp. 29-30.

⁴³ *Ibíd.*, pp. 16-18

<i>Supuestos Básicos del Enfoque sobre Coaliciones entre Actores Sociales</i>		
Perspectiva	Teórica	Sociológica: basado en el análisis de actores sociales y las condiciones históricas de cada contexto
	Metodológica	Aproximación inductiva: generalizaciones desde la observación empírica de la realidad política
	Énfasis analítico	Estudiar las coaliciones entre actores sociales, políticos o económicos
	Principios	No todas las coaliciones políticas se forman explícita y directamente entre actores sociales, se derivan mas bien de sus parecidos actitudinales
		Los actores con menos diferencias en sus posturas y acciones se coaligarán
	Supuestos	Cada actor tiene un peso político específico
		El peso político de la coalición será igual a la suma del peso político de sus componentes
		El actor con más peso político atrae a los más débiles, siempre y cuando compartan afinidades
		El peso político depende de: la capacidad organizativa, el apoyo social, legitimidad, recursos económicos, posicionamiento en instituciones importantes, o el acceso a armamentos.
	Exponente	Di Tella (2003)

Fuente: cuadro elaborado en base a los referentes de Exeni (2001).

D. Los grupos de presión como parte de las coaliciones políticas.

Los actores que no son partidos políticos, sino actores externos que tratan de influir en los mecanismos formales de decisión gubernamental se les conoce también en la literatura politológica como “*grupos de presión*”. La formación, organización, funcionamiento e influencia de estos grupos es muy compleja ya que en muchas ocasiones son ocultos, además de que no existe ninguna disposición legal que los regule o reglamente, funcionando sin limitación alguna y utilizando tanto medios lícitos como ilícitos para el logro de los fines que persiguen. Por ello, aunque no explícitamente, se puede percibir que estos grupos sí influyen en la toma de decisiones políticas, económicas, culturales, etc. Y precisamente llegan a ser parte de las coaliciones políticas que detentan tales cambios. La principal diferencia entre estos y los partidos políticos es que mientras los partidos pretenden conquistar el poder y ejercerlo, los grupos de presión lo influyen para orientarlo hacia sus intereses sin asumir las responsabilidades directas de la decisión política.⁴⁴ Además “el grupo de interés se dirige hacia los propios gobernados, ya sea en lo individual o tratándose de asociaciones y sociedades, en cambio, los grupos de presión se dirigen hacia el gobierno.”⁴⁵

La importancia de la actuación de estos grupos en los procesos políticos fue considerada inauguralmente por Arthur F. Bentley en la obra *The Process of Government* en 1908, en la cual se hace hincapié en que para el análisis resultaba más importante las acciones informales de grupos sociales influyentes y por consecuencia estratégicos, que el proceso mismo de toma de decisiones institucionales.

“Por grupo de presión debemos entender, las asociaciones, coaliciones, uniones u organizaciones sin necesario o estricto objetivo político que en comunicación constante o al menos durante la época de su ejercicio como tales, expresan en vías de hecho un común

⁴⁴ Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y Derecho constitucional*, Barcelona, Edic. Ariel, 1990, p. 606.

⁴⁵ Martínez Gil, José de Jesús, *Los grupos de presión y los partidos políticos en México*, México, Porrúa, 1992, p. 137.

interés sobre determinada decisión, acción u omisión del gobierno, cuya solución, modificación o cambio redundará necesariamente a su favor.”⁴⁶

La categoría de grupos de presión no es homogénea ni general, debido a su diversa naturaleza y evolución histórica o contextual, sin embargo, un elemento común es su objetivo de pretender influir sobre las decisiones del Estado. Los grupos de interés se convierten en grupos de presión precisamente cuando persiguen imponer sus aspiraciones al gobierno, ya sea de forma eventual o permanentemente (grupos de presión eventual, caso el de un movimiento estudiantil y grupos de presión permanente caso el de los sindicatos).

Antes de la Segunda Guerra Mundial, principalmente en E. U., se vislumbra el término ya usado comúnmente de “*grupos de presión*” y es utilizado para identificar a los grupos que no participan directamente en el ejercicio del poder pero que influyen directa o indirectamente en él. “(...) su advenimiento no fue grato porque como es natural aparecieron como una reacción a la conducta seguida por el gobierno en sus decisiones, por lo cual se presume que su existencia es en cierta forma indebida, máxime que la presencia de los partidos políticos supone que a través de ellos debía definitivamente actuarse en los casos de inconformidad.”⁴⁷

Varios autores señalan la carencia que existe en la Ciencia Política para conocer los orígenes, estructura y operatividad de los grupos de presión que se puedan englobar en una teoría general, ello a ocasionado la existencia de una extensa variedad de análisis clasificaciones y definiciones.

Jean Meynaud⁴⁸ percibe una diferenciación entre aquellos grupos cuyo objetivo primordial es acrecentar conquistas materiales o proteger las ya adquiridas llamados “organizaciones profesionales”, y los grupos que defienden posiciones morales o espirituales (que también pueden acarrear beneficios materiales pero no es su principal objetivo) llamados “grupos u organizaciones de vocación ideológica”. No obstante, “la mayoría de las veces los grupos

⁴⁶ Casillas Hernández, Roberto, *Fuerzas de presión en la estructura política del Estado*, México, Instituto Cultural de Aguascalientes, 1991, p. 18.

⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁸ Meynaud, Jean, *Los grupos de presión*, Buenos Aires, Edit. Universitaria de Buenos Aires, 1978, p. 24.

se dedican al manipuleo sistemático de las ideologías con el objeto de favorecer así sus intereses materiales.”

Las organizaciones profesionales comprenden básicamente tres grandes sectores: el patronal, agrícola y laboral; las agrupaciones de vocación ideológica son muy heterogéneas y pueden ser de índole ecologista, humanista, religioso, etc.

Duverger⁴⁹ traslada su clasificación de partidos políticos hacia el ámbito de los grupos de presión. Los *grupos de masas* tienen por objetivo atraer el mayor número de adeptos, de tal modo que esa cantidad juegue como un apoyo determinante cuando ejerza presión, ejemplo el de los sindicatos; los *grupos de cuadros* se caracterizan por la profesionalización y nivel económico de sus miembros, caso el de las organizaciones de intelectuales o de dirigentes industriales.

Existe una discusión teórica acerca de que si los grupos de presión son únicamente de índole privado y externo, o sea fuera del poder público. Para Bentley, en la obra antes mencionada, no existe diferencia entre las organizaciones del Estado y las asociaciones particulares, pues indiferentemente las dos intervienen en el combate político, “los fenómenos gubernamentales son producto de presiones que los grupos ejercen sobre sí.” Todas las relaciones dentro y fuera del régimen son de presión.⁵⁰

Eduardo Andrade⁵¹ divide a los grupos de presión en públicos, privados y sociales. Los de personalidad pública presionan dentro del mismo aparato estatal (grupos de gobernadores, secretarios, servidores públicos de distintos niveles); los privados se integran por los propietarios de medios de producción (grupos de industriales, financieros) y el sector social por las organizaciones colectivas que, ya sean que poseen dichos medios o que representan intereses frente a la propiedad privada de los mismos.

⁴⁹ Duverger, Maurice, *Sociología política*, Barcelona, Ariel, 1975, p. 305.

⁵⁰ Casillas Hernández, Roberto, *Fuerzas de presión en la estructura política del Estado*, Op. Cit., pp. 14-16.

⁵¹ Andrade Sánchez Eduardo, *Introducción a la Ciencia Política*, México, Harla edit., colección de textos jurídicos universitarios, segunda edic. 1990, pp. 140.142.

Elementos de poder de los grupos de presión.

Jean Meynaud⁵² señala dos elementos básicos de poder: el *número de adherentes o militantes y la capacidad financiera*; pero también contempla el *factor organizativo y el status social o legitimidad*.

Los *recursos financieros* les permite por ejemplo, pagar publicidad a los medios masivos de comunicación, disponer de órganos de investigación, movilizar a sus miembros, financiar campañas políticas de candidatos a puestos de elección popular, ofrecer estímulos materiales a funcionarios gubernamentales o financiar directamente a partidos políticos o a miembros y dirigentes de estos.

En su caso, un alto número de adherentes posibilita principalmente a los grupos llamados de masas movilizar y organizar con mayor impacto diversos métodos y mecanismos de presión como una huelga o un voto de castigo.

La *capacidad organizativa* comprende, siguiendo al autor mencionado: la calidad de la adhesión, en tanto su grado de cohesión (disciplina), movilización, la solidez de su composición y la firmeza en su posición y actuación. Los grupos profesionales, sean patronales, agrícolas u obreros generalmente determinan su acción cotidiana en base a mecanismos organizativos de estructura jerárquica y oligárquica. La organización por cuadros se estructura selectivamente, mientras la organización por masas considera más importante la cantidad más que la profesionalización de sus adherentes.

Se consideran igualmente para medir la fuerza de un grupo los siguientes factores:

-el acercamiento o apoyo que las organizaciones cimienten con otros actores (que pueden ser coaliciones) y las relaciones que éstos establezcan con el mecanismo gubernamental;

-la importancia que se le de a su existencia, basado en sus objetivos y en el nivel de aceptación social o de la opinión pública.

⁵² Meynaud, Jean, *Los grupos de presión*, Op. Cit., pp. 25-30.

Relación de los grupos de presión con otros actores políticos.

Aunque pueden establecerse conciernas entre grupos u organizaciones semejantes y hasta diferentes, tanto a nivel nacional como internacional, la más común es la que se genera entre éstos y los partidos políticos, habitualmente sólo con ciertas facciones, ordinariamente con las élites dirigentes. Un grupo puede influir en la designación de un candidato, dar apoyo a cierta campaña electoral, o darlo ya directamente cuando el candidato ocupa una secretaría o legislatura. “(...) un grupo alcanza su mayor fuerza, su mayor posibilidad de actuar cuando no existe división sobre sus reivindicaciones, o cuando es apoyado por él (refiriéndose a un ministro o secretario de Estado), o por los diversos partidos políticos y éstos perfectamente sensibles a ello, buscarán identificarse cada vez con aquel que consideren mayoritario o que los ayudará mejor, no obstante que ello produzca rompimiento con los demás. (...) En ocasiones y tratándose de partidos minoritarios es a la inversa, es el grupo el que abandera y da oportunidad con sus reclamaciones al partido para que se fortalezca y actualice...”⁵³

“La competencia que existe entre los partidos si no en lo nacional sí en determinadas zonas interviene también como un elemento de refuerzo para las organizaciones en estudio.”⁵⁴

Con respecto al criterio sobre la *importancia que se dé a la existencia* de un determinado grupo, es habitual que no todas estas organizaciones interactuantes impliquen una preocupación o atención seria por parte de las autoridades o por los grupos rivales, ya sea porque sus objetivos no posean trascendencia material o porque se inclinen hacia actos con poca legitimidad social. Algunos autores indican que las sociedades secretas, las ligas paramilitares, el terrorismo, etc., no son propiamente grupos de presión.⁵⁵

En cuanto al *nivel de legitimidad o apoyo de la opinión pública* que se tiene hacia los grupos, se deben apuntar dos aspectos: el apego proyectado a ciertos valores y el juicio que realizan con respecto a un problema específico. “(...) cuando un grupo pretende hacer sentir su presencia buscando su apoyo (de la opinión pública), lo primero que manifiesta y trata

⁵³ Casillas Hernández, Roberto. *Fuerzas de presión en la estructura política del Estado*. Op. Cit., pp. 95, 99.

⁵⁴ *Ibíd.*, p. 99.

⁵⁵ *Ibíd.*, p. 102.

de demostrar es que no basta que la decisión planteada sea buena para él, o para quienes la componen, también lo señalan como un bien para la sociedad, para la Nación, para el país. (...) De ello proviene la crítica que se les hace en el sentido de que normalmente disfracen sus auténticas actividades o que no manifiestan públicamente su objetivo real, procurando mostrar en maneras diversas sus intenciones.”⁵⁶

“Las organizaciones que acuden a una clientela de masas (campesinos, pequeñas y medianas empresas, etc.) generalmente no ocultan sus intervenciones. Los grandes negocios y especialmente los intereses financieros, se mantienen infinitamente más reservados y se empeñan en trabajar si no dentro de una clandestinidad, si por lo menos de una gran discreción.”⁵⁷ “Estos grupos de presión: “no funcionan abiertamente con oficinas, o con una estructura organizativa empresarial (...) sino más bien estos grupos trabajan a base de desayunos, comidas o cenas privadas, en reuniones secretas y por medio de intermediarios...”⁵⁸

Justamente: “la confusión entre política y ética proviene en parte del hecho de que cada sector de la sociedad al procurar incrementar sus intereses, identifica sus propias ventajas con el bien público; por tanto, la discusión política se impregna de moral. En el proceso de la lucha política, los intereses en litigio expresan peticiones por medio de palabras y esto da a su disputa el aspecto y a veces la realidad de ser ante todo una colisión entre dos frentes de valores morales. Todos los individuos tienden a creer que sus propios intereses y puntos de vista coinciden con lo *justo* y con el *bienestar general*. (...) En la práctica política las cuestiones de justo e injusto están envueltas inevitable e invariablemente en la lucha por el poder.”⁵⁹

⁵⁶ *Ibíd.*, pp. 104, 110.

⁵⁷ Martínez Gil, José de Jesús. *Los grupos de presión y los partidos políticos en México*. México, Porrúa, 1992, p. 136.

⁵⁸ *Ibíd.*, p. 147.

⁵⁹ V. O. Key, *Política, partidos y grupos de presión*. Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1962, pp. 29-31. Citado por Martínez Gil, José de Jesús, *Los grupos de presión y los partidos políticos en México*, *Ibíd.*, pp. 99, 101.

Métodos de presión política

Ahora bien, la acción política de estos grupos puede manifestarse en tres posiciones: *defensiva, ofensiva y defensiva-ofensiva*.⁶⁰ Se colocan en situación *defensiva* cuando una decisión impuesta por el régimen afecta su posición. Actuará *ofensivamente* cuando pretenda alcanzar ventajas mayores a las ya obtenidas y la circunstancia *ofensiva-defensiva* se dará cuando un grupo es derrotado y como consecuencia se prepara y actúa para evitar un perjuicio nuevamente.

Estas acciones políticas son canalizadas por varios *métodos o mecanismos de presión*. Empero, para elegir el ámbito de acción en donde éstos se emplearán, sea sobre un secretario, directamente sobre el Congreso o sobre ciertos integrantes de este órgano, en cualquier nivel de la administración pública y hasta presionar directamente al Ejecutivo, dependerá del *costo político de la demanda, la trascendencia de la materia, el tipo de decisión por la que se discuta*.

Así, las facultades, los elementos de poder y el medio en el que se desenvuelven conformarán el tipo de acción política y el método de presión al que recurrirá determinado grupo. “Es claro que mientras los trabajadores pretenden el mitin público, lugares abiertos y reuniones masivas, los patrones preferirían las alfombradas oficinas de las centrales a las que pertenezcan, y aunque esto parece que no tiene mayor importancia, sí lo es en cuanto que hasta desde un punto de vista psicológico puede influir el lugar del arreglo.”⁶¹

Las formas de actuación o métodos de presión más comunes se pueden dividir en *acción pública directa, indirecta expresa e indirecta oculta o subversiva*.⁶² Las *acciones directas* se dan a nivel de los organismos de poder como en las secretarías, legislaturas, procuradurías, en los niveles altos de la administración pública, etc. Estas pueden realizarse mediante manifestaciones populares, huelgas, reuniones, publicaciones de todo tipo o envío de cartas y mensajes específicos, el envío de comisiones o delegaciones a las cámaras del Congreso, o hacia los secretarios (métodos de persuasión). También contempla “la discreta

⁶⁰ Casillas Hernández, Roberto. *Fuerzas de presión en la estructura política del Estado*. Op. Cit., pp. 85-88.

⁶¹ *Ibíd.*, p. 88.

⁶² Op. Cit., pp. 45-49.

función de relaciones personales y directas e íntimas con los candidatos a ocupar el poder. (...) Algunos autores incluyen dentro de esta fórmula que llaman *enmascaradas de semicorrupción* las invitaciones para comer o cenar, los financiamientos de viajes o vacaciones y los regalos de importancia que aquellos sin recato, aceptan. No obstante es difícil determinar hasta dónde una atención puede ser considerada como un anticipo de presión (...)"⁶³

El *sabotaje* también es una acción muy recurrente y se puede expresar de diversas formas, por ejemplo la negativa a cooperar con los poderes públicos y hasta obstruir el trabajo administrativo dentro de las dependencias gubernamentales.

Por su parte, las *acciones indirectas* van dirigidas a la comunidad para que ésta a su vez ejerza presión sobre los gobernantes. Esta se puede proyectar expresamente mediante la propaganda, el uso de medios de comunicación (televisión, prensa, espectaculares) o en algunos casos hasta la violencia. Las *acciones indirectas ocultas o subversivas* van desde el secuestro hasta amenazas y acciones violentas.

Es complicado establecer la situación real de los grupos de presión en la vida política de cada región o país. "Algunos autores manifiestan que su diversidad y la diferente forma en que actúan, impiden conocer en forma estricta su posición. Otros aseveran que si un número importante de ellos actúa con honestidad para sus agremiados, otros en cambio son usados por sus dirigentes para beneficio directo de ellos, o lo que es más grave, laboran como instrumentos de la administración pública, para que ésta pueda regular determinadas posiciones y situaciones políticas."⁶⁴

De ello se desprenden por lo tanto las diversas posiciones analíticas acerca de la conveniencia o discordancia de la existencia de los grupos de presión en los sistemas políticos. Los argumentos más frecuentes vertidos a su favor son los siguientes: en primer lugar, éstos estimulan la discusión pública de las decisiones gubernamentales; permiten la organización y expresión de intereses de diversos sectores de la población; condescienden a los funcionarios públicos encargados de las decisiones a escuchar diversas posiciones,

⁶³ Casillas Hernández, Roberto. *Fuerzas de presión en la estructura política del Estado*. Op. Cit., p. 46.

⁶⁴ *Ibíd.*, p. 107.

reuniendo así información más amplia y detallada; además generan un equilibrio entre los intereses de la elite gobernante y los de diversos sectores sociales. En cuanto a las inconveniencias que se observan, está la capacidad de aquellos grupos que centralizan grandes recursos económicos y organizativos para imponer sus intereses particulares y por consecuencia minoritarios en perjuicio del interés general; también se les atribuye el empleo de métodos no siempre lícitos; que permiten la acumulación y concentración del poder directivo en manos de sus dirigentes contraviniendo muchas veces los intereses reales de las bases; y que su multiplicación y la variación de sus intereses dificulta la negociación y la adopción de decisiones que satisfagan el mayor número de demandas.⁶⁵

En suma, sean positivos o negativos los efectos que los grupos de presión puedan producir en el régimen y sistema políticos en nuestro país, es bastante presumible y sustentable que éstos son partícipes de los distintas negociaciones, acuerdos y coaliciones que respaldan, o que objetan, refutan y resisten parcial o totalmente las decisiones del poder público.

Referentes teóricos que utilizaremos para el análisis del proceso de discusión entre actores políticos para la reforma constitucional del sector industrial energético durante el gobierno de Vicente Fox (2000-2006)

El *enfoque sobre coaliciones entre actores sociales* revisado en el presente capítulo nos servirá para analizar e indagar los siguientes aspectos:

- Identificar a los actores (formales e informales) que interceden o participan en el proceso de intento de reconversión de la industria energética;
- Señalar las características ideológicas, programáticas y actitudinales de cada actor; así como cotejar la procedencia y el nivel de su peso político en base a los criterios antes señalados;
- Identificar las coaliciones políticas establecidas entre actores durante este período, abarcando tanto las que se forman directamente y se expresan públicamente, como

⁶⁵ Ebenstein, William, Pritchett Herman, *American Democracy in world perspective*, New York, Ed. Harper and Row, Publishers, 1980, quinta edición. Citado por Andrade Sánchez Eduardo, *Introducción a la Ciencia Política*, México, Harla edit., colección de textos jurídicos universitarios, segunda edic. 1990, p. 144.

las que se derivan implícitamente por el hecho de la existencia de semejanzas, aproximaciones o parecidos ideológico-programáticos y actitudinales;

- Contrastar y diferenciar el peso político de cada coalición;
- Examinar las estrategias y acciones llevadas a cabo por los actores o coaliciones durante el proceso de discusión política sobre la reforma constitucional del sector energético en el sexenio foxista;

Por su parte, la teoría llamada *multidimensional que se aboca exclusivamente sobre las coaliciones entre partidos políticos* nos ayudará para tratar de definir y explicar correlaciones entre las diversas variables que interactúan o influyen al nivel formal constitucional del ámbito del Congreso de la Unión, esto es, en las condiciones para que se estructure o no una coalición parlamentaria:

- Número de partidos con relevancia y su distancia ideológica;
- La “tradicción nacional” asambleísta;
- El contexto o las circunstancias históricas;
- El nivel de disciplina partidaria;
- Estrategias de actores individuales (legisladores);

De esta forma estableceremos una monografía con intenciones explicativas sobre el entramado de relaciones y acaecimientos que cubrieron y de hecho revisten el proceso de discusión sobre la reestructuración o reforma del sistema energético, electricidad y petróleo en México.

CAPITULO III. LA REFORMA ENERGÉTICA Y EL
GOBIERNO DE VICENTE FOX: ACTORES Y
COALICIONES POLÍTICAS.

ACTORES Y COALICIONES POLÍTICAS.

Los actores políticos que participan en la discusión sobre los cambios legislativos en materia energética y que forman coaliciones o frentes, los podemos agrupar, con fines analíticos, en dos categorías: *actores formales, o sea, las élites y grupos internos de los partidos políticos establecidos en los órganos institucionales de decisión en los tres órdenes de gobierno; y actores informales; aquellos que no participan directamente en las decisiones gubernamentales, caso el de los sindicatos y sus sectores, y los consorcios petroquímicos y eléctricos.*

Estos actores representan coaliciones que pueden ser derivadas hipotéticamente por varios factores:

1. Sus semejanzas ideológicas, programáticas y actitudinales con respecto al tema energético;
2. Peso político;
3. Circunstancias coyunturales, que pueda generar coaliciones estratégicas entre actores ideológicamente distintos.

Podemos identificar dos coaliciones dentro del debate energético durante el sexenio de Vicente Fox: los que tratan de abrir este sector a la inversión privada nacional y extranjera, y por otro lado el frente antiapertura, que defiende el principio de rectoría estatal. Estas coaliciones políticas son independientes de las que se puedan y de hecho no se crearon en el ámbito parlamentario (coaliciones parlamentarias).

LA COALICIÓN POLÍTICA PROAPERTURA. Los Actores Formales e informales.

Las Élités y grupos dentro de los Partidos Políticos y los Sindicatos.

Como lo remarca Juan Abal Medina: “El (re)descubrimiento más claro de los nuevos estudios sobre las organizaciones partidarias ha sido que las mismas están lejos de ser un actor homogéneo y que, por el contrario, deben estudiarse a su interior como verdaderos sistemas o arenas políticas. (...) se trata de organizaciones complejas, donde diversos actores pelean por los recursos de poder y por imprimir determinada estrategia en un marco tipificado por reglas que son a su vez producto de disputas por el poder. (...) La existencia de fracciones, tendencias o simples dirigentes rivales en prácticamente todos los partidos del mundo nos señala la existencia de una arena intrapartidaria, más o menos institucionalizada, en la que diversos actores disputan día a día el control de la organización. En síntesis, los partidos deben ser analizados como *sistemas políticos en miniatura con actores en lucha*.”¹

Esta aseveración es fácilmente observable en el sistema de partidos en México, donde la existencia de fracciones, grupos y corrientes ideológicas en cada uno de los partidos con mayor presencia en la geografía electoral es constante. Así sucede con la estructura sindical del sector energético; tanto los petroleros como los electricistas están instituidos en corrientes, unos identificados con la política gubernamental y la vieja burocracia que los controla, y otros que se suman a los cuadros disidentes.

Dentro de un partido o sindicato, no todos sus integrantes tienen la misma influencia política. Con respecto a los partidos, podemos identificar los siguientes tipos de miembros (incorporados en una estructura organizada jerárquicamente), estos son: los dirigentes; militantes; adherentes; afiliados y simpatizantes (electorado fiel, voto duro).² Los dirigentes son la élite que controla el mayor número de recursos de poder.

¹ Abal, Medina Juan, “Elementos teóricos para el análisis contemporáneo de los partidos políticos: un reordenamiento del campo semántico”, en Cavarozzi, Marcelo y Manuel Abal (comps.), *El Asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Argentina, Homo Sapiens, 2002, pp. 43-44.

² *Ibíd.*, p. 40.

“Los individuos que concentran los principales *recursos de poder* son los líderes de la organización. La *coalición dominante* de Panebianco, la *oligarquía* de Michels, o el *círculo interno* de Duverger, son distintas denominaciones para el conjunto de líderes de un partido, es decir, aquellos individuos que perteneciendo formalmente o no a la conducción de la organización, controlan los principales recursos de poder.”³ También ha sido nombrada por Ostrogorski y Weber como la *dictadura cesarista-plebiscitaria*.

Los *recursos de poder* son también llamados por Panebianco⁴ como *zonas de incertidumbre*, pues constituyen elementos esenciales que requieren las organizaciones partidarias para su supervivencia y mantenimiento, estos comprenden: *la competencia interna, o sea el reparto de puestos clave; las relaciones y contactos con organizaciones o personas que apoyen financiera o políticamente al partido; el control de los canales de comunicación para dar buen allegada a los medios masivos; el control, definición y manipulación de las reglas organizativas; el control de los canales de financiamiento; y el control sobre el reclutamiento de sus miembros*. “Los recursos de poder son, tendencialmente, acumulativos: quien controla una cierta zona de incertidumbre tienen bastantes posibilidades de adquirir el control de las demás. De aquí la tendencia, propia de todos los partidos, a la concentración de los recursos del poder en grupos reducidos”. Estos grupos reducidos son las facciones o fracciones partidarias, que constantemente luchan por influir en esos espacios de poder.

Existen, por otra parte, muchos estudios acerca del porque surgen estas fracciones dentro de los partidos. “En la zona de las causas, los estudios sobre fraccionalismo suman varias fuentes: 1) la estructura del sistema de partidos: a menor competitividad mayor fraccionalismo (Key 1949 y 1962); 2) la naturaleza del sistema electoral y de la fórmula electoral intrapartidaria: la representación proporcional como detonante de las fracciones (Sartori 1980, Gillespie 1992, Crespo 1995); 3) la lucha interna no resuelta (Alcántara 1995); 4) los casos de partidos fusionados en los que los antiguos grupos perviven (Von

³ *Ibíd.*, p. 46

⁴ Panebianco, Angelo, *Modelos de partido*, Madrid, Alianza, 1990, pp. 84-88.

Beyme 1986); 5) la existencia de bases e intereses sociales distintos (Zariski 1960, Belloni y Beller 1976, Hine 1982, Pridham 1995); 6) liderazgos fuertemente personalizados (López Nieto 1995); 7) la desunión interna debido a tácticas discrepantes ante temas coyunturales (Coppedge 1994 y Del Campo 1995); 8) la *reideologización* de los grupos intrapartidarios (Von Beyme 1986).”⁵

Por su parte, dentro de los sindicatos también existen corrientes y grupos que disputan los recursos de poder de la organización. Se perciben generalmente las altas burocracias que apoyan al gobierno y los disidentes, en favor de la democratización interna y la defensa de los monopolios estatales. Un fenómeno que cabe resaltar sobre la estructura y operatividad jerárquica del sindicalismo en México es lo que se conoce como *charrismo sindical*, basado en una actitud de apoyo por parte de los dirigentes de la organización hacia el gobierno, con el fin de contener las demandas obreras a cambio de cuotas de poder político y económico; esto en degeneración del objetivo de la acción obrera sindicalizada que es la defensa de las condiciones de los agremiados. El *charrismo* “(...) consiste en un degeneramiento gradual, en la devaluación de quienes guían o conducen los grupos de trabajadores, en la renuncia por los líderes a luchar o presionar por mejores participaciones o satisfactores para sus agremiados, a cambio de posiciones personales y prebendas generalmente otorgadas por el régimen en turno. (...) el charrismo fue el antídoto que el gobierno empleó para restar vigor a los grupos de presión obrera que exigían posiciones o reivindicaciones y que observado en su realidad intrínseca, más perjuicios que beneficios causa, porque entre otras cosas provoca una mayor participación de los capitales extranjeros en nuestro contexto económico, incluyendo naturalmente las empresas ahora conocidas como transnacionales, porque al aislarse o bloquearse el movimiento obrero, importante factor de determinación económica, aquellas, uno de sus objetivos fundamentales, que es la explotación, se sienten protegidas.”⁶

El llamado charrismo sindical de las dirigencias y el protagonismo del capital extranjero continuaron latentes durante el gobierno de Vicente Fox.

⁵ Martínez, Víctor, *Fisiones y Fusiones, Divisiones y Renegociaciones. La Dirigencia del PRD 1989-2004*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, Tesis Doctoral, p. 26.

⁶ Casillas H., Roberto, *Fuerzas de Presión en la estructura política del Estado*, México, Instituto Cultural de Aguascalientes, 1991, pp. 194-195.

A. LOS ACTORES POLÍTICOS FORMALES PROAPERTURA.

a) Élités y grupos internos del PAN frente a la reforma al sector energético (2000-2006).

Es importante considerar que las fracciones al interior de este partido no son reconocidas por la normatividad interna; además de que, como indica Francisco Reveles Vásquez⁷: “Las fracciones panistas, en general son poco estables. Son reconocibles las que actúan en la búsqueda del poder en la organización pero, al mismo tiempo, éstas coexisten con otras más ideológicas, cuya composición varía en función del asunto que se discuta en determinado momento.”

Consideramos que esto es válido para las principales organizaciones partidistas durante el período foxista. No obstante, existen tres corrientes de opinión fundamentales en este partido⁸:

Tradicionalistas: Se agrupan bajo los principios doctrinarios del partido, se identifican en esta corriente a Luis H Álvarez, Diego Fernández de Cevallos y Felipe Calderón Hinojosa. Acogieron la postura de reforma energética pro-apertura desde sus inicios siendo su partido la segunda fuerza en el Congreso, hasta la llegada del segundo panista en el poder Ejecutivo Felipe Calderón, el cual ha logrado afianzar y unificar el apoyo de su partido en el tema de la apertura energética.

Neopanistas: por su naturaleza pro empresarial, la característica principal de esta corriente es su política pragmática y orientación tecnócrata; lo representan varios gobernadores y ex gobernadores panistas. Lógicamente están a favor de la participación del capital privado en la industria energética y en contra del monopolio estatal.

⁷ Reveles Vásquez, Francisco, “Las Fracciones del Partido Acción Nacional”, en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 60. núm. 3, jul.-sept. 1998, p. 46.

⁸ León G., Samuel, *El proceso electoral del 2 de julio del 2000*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM., Cuadernos de Trabajo, 2001. Véase los apartados relacionados con los *grupos internos* en cada partido que contuvo en tal elección.

Revisionistas o reformistas: corriente integrada en su mayoría por jóvenes provenientes de los nuevos cuadros que intentan reformar al partido, su trayectoria política no se caracteriza por una carrera partidaria. Ejemplos son: Santiago Creel y Francisco José Paoli Bolio.

Además, debido a la polémica candidatura de Vicente Fox se formaron grupos como los siguientes:

- a) Foxistas: organizaciones pequeñas que apoyaron electoralmente a Vicente Fox.
- b) Amigos de Fox: Empresarios que apoyaron financieramente a la campaña de Vicente Fox, donde se encuentran amigos y ex colaboradores de este cuando fungía como funcionario de la empresa transnacional Coca cola o como gobernador de Guanajuato.
- c) Grupo de campaña de Vicente Fox: personajes con importante presencia en actividades empresariales y financieras.

A pesar de las divisiones internas que se acreditaron con la renuncia de Carlos Castillo Peraza y con la precampaña adelantada de Vicente Fox en 1997 aún siendo gobernador de Guanajuato, la cual generó desconcierto y malestar a la cúpula panista, así como a importantes militantes, como Diego Fernández de Cevallos y Felipe Calderón, este personaje logró paralizar, con su estrategia basada en el uso excesivo de los medios de comunicación estos obstáculos, y además logró procurarse el apoyo de los gobernadores y ex gobernadores panistas.

Su campaña además fue fortalecida por la organización paralela *Amigos de Fox*: “agrupación que fue desplazando paulatinamente a este partido en las decisiones, estrategias y tácticas para la designación de Vicente Fox como candidato presidencial.(...)”

En ese escenario se operó la designación de su candidato presidencial, polarizándose dos corrientes, la primera identificada por los tradicionalistas, representados por Diego Fernández de Cevallos y Luis H Álvarez y la segunda, los neopanistas que agrupan a empresarios, gobernadores y exgobernadores, como son: Alberto Cárdenas Jiménez,

Alejandro González Alcocer, Ignacio Loyola Vera, Fernando Canales Clariond y Felipe González González de un lado; y Carlos Medina Plascencia, Ernesto Rufo y Francisco Barrio, de otro.”⁹

Estos descontentos acaecidos desde su elección como candidato seguramente justifican que en varias ocasiones el Ejecutivo, pese a su concordancia ideológica con respecto a las élites y corrientes de su partido en cuanto al tema energético no lograra su apoyo legislativo.

Aún cuando todas estas élites internas manejaban en su programa político la necesidad de llevar adelante una mayor apertura hacia capitales forenses en diversas áreas de la industria energética no apoyaron a Vicente Fox.

Por otro lado es imperioso apuntar sus posturas vagas e indefinidas para con otros temas de la agenda. En su último período legislativo como partido opositor de 1997-2000 tuvo posiciones imprecisas, que parecían mas un producto del pragmatismo y oportunismo político, que derivadas de sus principios políticos partidarios y de su posición en el espectro político: “(...) su comportamiento estuvo marcado por los intereses políticos de grupo y negociaciones ambiguas con los otros partidos, en algunos casos votó con el PRI, como en el caso FOBAPROA; y en otros, conformó el “bloque opositor” con el PRD, PT y el PVEM, situación que llegó a cuestionársele, principalmente por ser un promotor de la parálisis legislativa. Además en el estado de Chiapas triunfó en alianza electoral con el PRD.”¹⁰

Sin embargo, a pesar de sus diferencias y posiciones variantes en cada tema de la agenda, en las últimas administraciones priistas, las corrientes del PAN manifestaron abiertamente, y apoyaron legislativamente, en lo que respecta al tema eléctrico y petrolero, las propuestas legislativas del “modelo modernizador” de estas industrias estratégicas, basada en la apertura financiera y productiva.

⁹ Ibíd.

¹⁰ Ibídem.

Durante el periodo de Vicente Fox podemos localizar la misma posición política a favor del seguimiento del proyecto de apertura en el mayor número de integrantes de la elite panista. Esto, con fines analíticos puede considerarse independiente al momento coyuntural, circunstancias políticas y a las estrategias o acciones específicas llevadas por los actores individuales de importancia, que causaron finalmente el desacuerdo y aislamiento de Vicente Fox por parte de su partido en el ámbito parlamentario. La forma en que el nuevo gobierno de Felipe Calderón ha recibido el apoyo de su partido en el Congreso referente a sus iniciativas de reforma al sector energético confirman esa constante posición político-ideológica dentro del PAN, y que los conflictos afectaron solo de manera coyuntural al proceso y a la coalición pro-apertura que persiste hasta hoy.

El presidente Vicente Fox, expidió un decreto para ser votado en la LVIII Legislatura del Congreso (2000-2003), que intentaba modificar los artículos 27 y 28 constitucionales, así como las leyes secundarias correspondientes, las cuales implicarían una apertura de mayor envergadura para el capital privado en otras áreas del sector energético. La propuesta de reforma eléctrica del presidente Fox estaba compuesta por 5 iniciativas: I. Decreto por el que se intentaba reformar los artículos 27 y 28 de la Constitución Política II. Ley Orgánica de la Comisión Federal de Electricidad, III. Ley Orgánica del Centro Nacional de Control de Energía, IV. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y V. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía.

No tardó el rechazo del Congreso, a tal grado que se argumentó que el presidente se había entrometido en las funciones legislativas. Lo inusual es que hasta su propio partido voto en su contra. A pesar de su clara definición en favor de las reformas de participación privada, parlamentariamente no coaligo con el.

“Lo inédito fue que el partido gobernante avaló esas posiciones del Legislativo. Fox fue sujeto de un juicio de controversia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, interpuesto por la Cámara de Diputados, por considerar que invadió facultades al expedir dicho decreto. El líder parlamentario del PAN aclaró que fue *particularmente difícil avalar*

la demanda contra el Presidente, pero que lo hacían porque son nuevos tiempos en los que hay división de poderes. (Diario *La Jornada*, 28 de junio de 2001). La decisión de la Suprema Corte de Justicia declaró inconstitucional el decreto de Fox (abril, 25, 2002).”¹¹

El dictamen introducido por Fox fue congelado en comisiones. El acuerdo fue llevado por los líderes en el Senado, Enrique Jackson (PRI) y Diego Fernández de Cevallos (PAN) para impedir que el documento se presentara y votara en el pleno del Senado en primer lugar, y en la Cámara de diputados posteriormente.

Por su parte, el senador José Natividad González Parás, ahora gobernador de Nuevo León, el 5 de junio de 2002 presentó una iniciativa para modificar la ley reglamentaria del artículo 27 del ramo petrolero para que la exploración y desarrollo de los yacimientos puedan ser contratados con particulares.

Poco después, el diputado Alejandro Chávez Presa el 29 de agosto de 2003 presentó otra iniciativa con el mismo objetivo pero ahora en la explotación del gas natural no asociado.

Mas adelante, con la misma intención parlamentaria, el 20 de septiembre de 2005 Vicente Fox presentaría otra iniciativa para suprimir del artículo 27 la exclusividad de la Nación en la explotación de gas natural. En contraparte, con el apoyo de varios gobernadores el Ejecutivo vetaría una ley aprobada por el Congreso que trataba a grandes rasgos de reducir la carga tributaria a PEMEX.

A finales de 2003 y presentado públicamente en octubre de 2004, Vicente Fox desplegó el llamado “Proyecto Fénix”, apuntando hacia la entrada de capital privado para realizar asociaciones con la subsidiaria *PEMEX-Petroquímica* por parte de las firmas *Grupo Alfa-Basell Polyolefins*, *Idesa* y *Nova Chemical*.

¹¹ Jiménez Badillo, Margarita, “Coaliciones parlamentarias en México: éxito del Presidente en un gobierno compartido”, en *Apuntes Electorales, revista del IEEM*, núm. 13, jul.-sep. 2003, p. 80, cita al pie de página.

Todas estas iniciativas provenientes de distintos militantes del PAN fueron rechazadas en el Congreso.

Peso Político

Para la LVIII Legislatura (2000-2003) el PAN fue gobierno solo en siete entidades del país: Aguascalientes, Baja California, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Nuevo León y Querétaro, así como en escasos municipios; “principalmente los que se caracterizan por pertenecer a las zonas urbanas de la geografía nacional. Un aspecto a considerar es el perfil de los gobernadores de este partido, identificado por su origen empresarial y su vinculación con la corriente neopanista. (...)Sus candidatos responden a las expectativas de las clases medias y en mayor medida de las altas, en tanto que la vinculación y presencia entre las clases populares es menor.”¹²

El Partido Acción Nacional tenía la presidencia de la República pero por sí solo en el ámbito del Congreso no puede aprobar leyes, menos aún reformar la Carta Magna; fue la segunda fuerza partidaria en el Congreso durante todo el sexenio y necesitaba de otro partido con posición numérica e ideológica compaginante para lograr coaliciones mínimas ganadoras.

Por otro lado, al tener la presidencia detenta una posición central en la Secretaría de Energía, ya que al disfrutar de la facultad de designar al secretario general y a su alta burocracia, esta institución es utilizada como interlocutor político de negociación y apoyo con las compañías petroleras y de generación eléctrica privadas, tanto nacionales como internacionales o transnacionales, que ya han establecido contratos con PEMEX y CFE a lo largo de 15 años, y que lógicamente buscan la renovación o ampliación de sus proyectos productivos y de inversión. Fox nombró Secretario de Energía a Felipe Calderón Hinojosa (diputado, líder de los panistas en la 58 legislatura y posterior presidente) para que se hiciera cargo del cabildeo con el CEN del PRI y llevar a cabo las modificaciones que el sugería. Calderón renunció en junio de 2004, pero dejaría en marcha varios proyectos y

¹² *Ibíd.*

permisos de inversión para ser desarrollados por particulares extranjeros; como el tan anunciado caso de presunta corrupción en el otorgamiento de contratos por parte de la Secretaría y Comisión de Energía a Repsol y Transportes Ivancar, propiedad del antiguo diputado, presidente de la Comisión de Energía en esa Cámara, subsecretario de energía, asesor de esta misma secretaría durante el sexenio de Fox y hoy actual secretario de gobernación, Juan Camilo Mouriño.

Por otra parte, característico de este partido es su estrecha relación que sostiene con organizaciones, grupos o *coaliciones políticas de naturaleza religiosa esencialmente católica*. Las cuales en momentos de importancia coyuntural pueden responder en apoyo a ciertas políticas de ese partido, como la reforma energética, aumentando su peso político al procurarse en su coalición un actor de esta naturaleza, no importando que no posea representación directa en los órganos de decisión. Encontramos entre ellas a:

-*Alianza Fuerza Opinión Pública*. Coalición conformada por organizaciones jaliscienses católicas, conservadoras, creadas a raíz de las explosiones en la capital de Jalisco. Son dirigidas por la esposa del alcalde electo de Guadalajara César Coll; estas presentaron protestas y marchas por el asesinato del cardenal Posadas.

-*Asociación Católica de la Juventud Mexicana – Juventudes Católicas Femenina Mexicana*. Son asociaciones dependientes financieramente de la Iglesia, sus orígenes se remontan a la época posrevolucionaria. Fueron los dos principales pilares del Partido Acción Nacional en sus inicios pues ahí militaron José González Torres, Abel Vicencio Tovar, Carlos Castillo Peraza entre otros dirigentes panistas.

-*Congregaciones Marianas-Vanguardias Corporación*. Agrupaciones católicas y conservadoras dependientes financiera y administrativamente de la iglesia.

-*Movimiento Familiar Cristiano*. Posee gran presencia en ciudades del norte del territorio, esta organizaciones germinaron a grupos como Pro-vida, Causa Común, y Di Basta. Nació en la década de los años cincuenta.

-*Pro-Vida*. Nació en el año de 1978 a raíz de las propuestas de despenalización del aborto y se ha mantenido hasta nuestros días con esos objetivos. Varios de sus presidentes fueron y son reconocidos militantes panistas como Jaime Aviña. Esta organización se gestó por la coalición entre varias agrupaciones como Juventud Católica Universitaria, Hijas de María, Juventud Católica Femenina Mexicana, Valores Juveniles, Caminantes.

De igual manera, el PAN cuenta con el apoyo de *Consejos Empresariales* de importancia Financiera y por tanto estratégica que se han manifestado a favor de reformas aperturistas en energéticos y que podemos considerarlos parte de la coalición pro-apertura, estos son:

-*CONCANACO- CANACINTRA- CONCAMIN*. Estas organizaciones han sido presididas continuamente por panistas, tal es el caso de Víctor Manuel Terrones en Canacintra, Germán González Quintero de Concanaco y Fernando Cortina de Concamin, todos ellos para el año 2000.

-*Confederación Patronal Mexicana-Instituto de Propositiones estratégicas*. Entre sus dirigentes ha habido una larga lista de panistas en los últimos 15 años, considerable es el caso de Manuel J. Cutler, José Marñia Basagoiti, Jorge Ocejo, Fernando Canales. El IPE es su conducto académico, saliendo entre sus filas Luis Felipe Bravo Mena.

-*Consejo Coordinador Empresarial-Centro de Estudios Económicos del Sector Privado*. Fue dirigido al igual que Coparmex por Manuel J. Cutler, además ha sido cuna que canaliza al PAN diversos candidatos de elección popular.

-*Unión Social de Empresarios Mexicanos*. Bajo la doctrina social cristiana, desarrollan y financian proyectos de ayuda comunitaria.¹³

Estos grupos constantemente han hecho declaraciones en contra del monopolio que todavía conserva el gobierno con respecto a PEMEX y CFE en diversas áreas.

¹³ *Afluentes Azules*. En: Revista Enfoque,, Marzo 2000.

b) Élités y grupos internos del PRI pro reforma al sector energético 2000-2006.

“Existen dos grandes corrientes dentro de este partido, representadas por los priístas tradicionales y aquellos identificados con la modernidad (autoconsiderados como la élite del partido), y que en una permanente disputa por el poder polarizan sus posiciones. En la lucha por ganar espacios, el grupo de los “duros” o de la línea tradicional del PRI ha operado una estrategia para reposicionarse, manifestándose en un proceso paulatino de retorno hacia los principios de origen del Revolucionario Institucional mediante los aparatos estatales bajo la dirección del grupo de los Gobernadores, ejemplo de ello son: Roberto Madrazo, Víctor Cervera Pacheco y José Murat.”¹⁴

Se debe resaltar que un importante número de priístas destacados y con influencia entre la militancia, no se habían inclinado abiertamente hacia ninguna de las posturas hasta más recientemente.

Dentro de estas grandes corrientes existen diversos grupos como por ejemplo¹⁵:

Corriente Crítica; Democracia para el Cambio; Movimiento Social por la Democracia Nacional; Grupo Galileo: ubicado en la Cámara de Senadores; Foro por la Renovación; Grupo Declaración de Independencia por el Renacimiento del PRI;

Todas estas pequeñas corrientes abogan discursivamente por una renovación del PRI, transformando sus prácticas internas (corporativas, clientelares y corruptas) además de su relación con la sociedad. Pero vacilaron durante el sexenio para actuar y manifestarse abiertamente bajo su nomenclatura grupal de forma separada o individual.

Existe también el grupo de Los ex Presidentes en el que se advierten tres tendencias¹⁶:

¹⁴ León G., Samuel, *El proceso electoral del 2 de julio del 2000*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, Cuadernos de Trabajo, 2001. Véase los apartados relacionados con los *grupos internos* en cada partido que contuvo en tal elección.

¹⁵ *Ibíd.*

- Luis Echeverría relacionada con posiciones populistas;
- Miguel De la Madrid establece las primeras políticas para la implantación del neoliberalismo; y
- Carlos Salinas de Gortari, privatizador de empresas públicas y otro impulsor del neoliberalismo.

Ahora bien, desde el inicio del sexenio de Fox hasta septiembre del año 2003 varios integrantes del Consejo Político Nacional del PRI consideraban “técnicamente” viable que se modificaran los documentos básicos del partido, incluida su Declaración de Principios, que estipula la “defensa de los artículos 27 y 28 constitucionales” que regulan al sector energético, para que se posibilite una mayor entrada de empresas y capitales privados.

De igual modo, en el CEN del PRI, encabezado en esos momentos por Roberto Madrazo y Elba E. Gordillo, pese a su efímero acuerdo junto con senadores como Manuel Bartlett para que el partido no aprobara modificaciones constitucionales, se dio cierta acogida a la propuesta del Ejecutivo. Entre los senadores destacados que sí apoyaban modificaciones constitucionales se encontraban Georgina Trujillo, Alejandro Gutiérrez y Genaro Borrego de la corriente tecnócrata de este partido.

Algunos, como Mariano González Zarur, Emilio Gamboa y el entonces coordinador de los priistas en Senado Enrique Jackson, no habían clarificado su posición.¹⁷

Por su lado, la *fundación Colosio*, en particular su secretario Jorge Chávez Presa realizaron acercamientos con gobernadores, diputados y senadores del PRI para cabildear a favor de las modificaciones constitucionales a los artículos 27 y 28 propuestos por el Ejecutivo.¹⁸

¹⁶ *Ibíd.*

¹⁷ *El Universal*, martes 30 de septiembre de 2003, p. 13.

¹⁸ *El Universal*, lunes 29 de septiembre de 2003, p. 7.

Los que negociaban la pretendida iniciativa de reforma eran entonces, principalmente la dirigencia del partido, existiendo varios sectores en contra; eso lo veremos mas adelante.

Igualmente diputados priistas de Estados petroleros como Veracruz, Tabasco, Tamaulipas, Campeche, Chiapas , Nayarit, Nuevo León y estado de México han dicho que respaldaran las iniciativas de reforma para permitir la inversión nacional y extranjera ahora durante el gobierno de Felipe Calderón.

Diputados del PRI como Guillermo Hopkins y Omar Fayad el 14 de diciembre de 2002 presentaron una iniciativa pro-apertura al proponer los “certificados petroleros de fomento social” en el mismo caso el senador Genaro Borrego los contemplaría en su iniciativa presentada el 28 de abril de 2005.¹⁹ Los dos coincidían en modificar la Ley Orgánica de PEMEX y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para cambiar el régimen legal de la petrolera: de organismo descentralizado a sociedad de interés público.

Los actores individuales que han adquirido nueva relevancia en la discusión a favor de la reforma energética son Manlio Flavio Beltrones; el antiguo candidato presidencial y ahora senador Francisco Labastida, y Emilio Gamboa.

Peso Político.

Durante las dos Legislaturas que comprendieron el sexenio de Vicente Fox el PRI tuvo una posición estratégica por ser el partido con más diputados y senadores, además con el mayor número de congresos locales y municipios. Aparte de ser el partido que a pesar de sus grupos disidentes fue el iniciador de la apertura energética y coyunturalmente acogedor de las nuevas reformas del PAN que continúan con este proceso.

Contaba también con el apoyo arraigado en las dirigencias o altas burocracias sindicales del sector eléctrico y de forma mayor en el petrolero, que a lo largo de los últimos gobiernos se

¹⁹ La Jornada, Lunes 31 de Marzo, 2008.

ha manifestado a favor de las reformas constitucionales o reglamentarias en pro de la apertura comercial.²⁰

B. COALICIÓN POLÍTICA PRO-APERTURA: Actores Informales

a) Los consorcios petroquímicos y de generación eléctrica.

Las reformas a leyes secundarias, implementadas principalmente durante los últimos tres sexenios, han contravenido gradualmente con los preceptos establecidos en los artículos 27 y 28 constitucionales regidos por el principio de rectoría estatal. Permitiendo, gracias a las nuevas figuras legales de inversión, la presencia del capital privado en la industria energética.

Para el caso del petróleo los *Contratos de Servicios Múltiples, Contratos de Alianzas, Proyectos de Impacto Diferido en el Registro del Gasto (Pidiregas), concesiones para transporte, en estaciones de servicio, importación, distribución y comercialización* de petróleo, gas natural, gasolinas, entre otros productos petroquímicos establecieron alianzas entre PEMEX y una serie de multinacionales de origen extranjero, en las que destacan:

Repsol YPF, Kellogg, Total, Shell, Royal Dutch, Unión Fenosa, Mitsui, Chevron-Texaco, Sempra, Teikodu Oil, Tecpetrol, Halliburton, Schlumberger. Estos trabajan geográficamente en regiones de nuestro país como Baja California, La Bahía de Campeche (Canterell) y la Cuenca de Burgos.

Para con la industria eléctrica, los conceptos para la inversión privada de *cogeneración de energía, autoabastecimiento de energía*, las figuras de *pequeña producción, producción*

²⁰ En el caso llamado *Pemexgate* precisamente se le acusaba a la dirigencia petrolera haber aportado dinero de forma ilegal en apoyo a la campaña presidencial del priista Francisco Labastida; ahora secretario de Energía (2008) y uno de los actores individuales de este partido mas comprometidos con la reforma calderonista.

independiente de energía e importación beneficiaron y dieron participación activa a las siguientes empresas, principalmente de origen español, francés y estadounidense²¹:

*Unión Fenosa, Gamesa, Endesa, Eloiac, Préñela, General Electric, Mitsubishi, Unión Fenosa, Iberdrola, Nerón y Electricidad de Francia.*²²

Es claro suponer la presión que estas entidades ejercen sobre una posible iniciativa que eventualmente los beneficiaría con más contratos o las extensión de los ya establecidos.

Peso Político

La monopolización de los recursos tecnológicos y de patentes que tienen estas empresas es de suma significativa, además de su capacidad financiera que los posibilita a mantener redes de crédito multimillonarias, con gran número de instituciones financieras que son las que los suministran.

El apoyo que cuentan de sus gobiernos es mas que manifiesto. El Consejo de Relaciones Exteriores de Estados Unidos y sus organismos académicos dedicados a temas de seguridad nacional a demandado reiteradamente que las empresas de ese país deben promover una mayor producción petrolera en México, como parte de una nueva política energética hacia los principales países que le suministran esos recursos.²³ Por dar un ejemplo, el *Grupo de Trabajo sobre Energía de América del Norte* (NAEWG, siglas en inglés) es una organización de altos funcionarios del sector energético tanto de México, como de Estados Unidos y Canadá creado en 2001 con el fin de patrocinar estudios e informes regionales

²¹ Entre los permisos otorgados por la Comisión Reguladora de Energía, 563 son para autoabastecimiento, 57 a cogeneración, 37 a importación, 22 a productor independiente, uno a pequeña producción, y 58 a usos propios continuos. La *Jornada*, Viernes 2 de Mayo, 2008.

²² Actualmente, estas compañías producen alrededor de 35 por ciento de la energía eléctrica que consume el país, según la editorial del periódico la *Jornada* publicada el 24 de Marzo de 2008 aunque existen otras fuentes que indican hasta un 45 por ciento.

²³ La *Jornada*, jueves 15 de Mayo, 2008, p. 1,6. La nota hace referencia al informe presentado por la CRE de E.U. llamado *Relaciones Estados Unidos-América Latina: una dirección para una nueva realidad* presentado en esta fecha. “El informe, que evalúa el panorama actual de las relaciones estadounidenses con América Latina, identifica la seguridad energética como una de las bases para formular las política a futuro de Washington para la región. Señala que América Latina suministra casi 30 por ciento del petróleo que E. U. recibe del exterior, con México como su tercera fuente en importancia después de Canadá y Arabia Saudita.”

para asesorar empresas energéticas, similar a los informes del Consejo de Relaciones de E. U.

Asimismo, en septiembre de 2002 el presidente George W. Bush al presentar su *Estrategia de Seguridad Nacional* en la Casa Blanca, puso énfasis en la “seguridad energética” de ese país. El presidente dijo de manera textual: “Fortaleceremos nuestra propia seguridad energética y la prosperidad compartida de la economía mundial colaborando con nuestros aliados, socios comerciales y productores de energía.” Nuestro país reúne las tres cualidades mencionadas por el presidente Bush: es aliado político e ideológico de Estados Unidos; es socio comercial en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y uno de sus tradicionales proveedores. Esta “colaboración” quedaría remarcada en el tratado llamado “*Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN)*”; otro país, Canadá, también lo firmo.²⁴ Se puede percibir por lo tanto el interés que tiene el gobierno estadounidense en el tema de la soberanía y monopolio energéticos en nuestro país, pues es un tema de seguridad nacional para este.

Una vez mas, en cuanto Calderón llega a la presidencia, el presidente de Estados Unidos reitera la necesidad de que México abra aún mas su sector energético a la inversión privada; ubicando como particularmente urgente la expansión productiva hacia aguas profundas del Golfo de México, donde existen áreas o campos transfronterizos que suponen comparten reservas petroleras.

Por otro lado, el establecimiento y predominio de contratistas extranjeros en obras de PEMEX es evidente y los asume como actores estratégicos. “Sólo las transnacionales *Shlumberger* y *Halliburton* detentan más de 500 contratos vigentes con la paraestatal. No sólo sobresalen por su número, sino que además son las contrataciones con los mayores montos implicados en las obras y servicios encargados. Shlumberger detenta 274 contratos, mientras Halliburton maneja 228, revelan informes proporcionados por el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI).”²⁵

²⁴ Fazio, Carlos, “Recursos Petroleros del Golfo de México en la mira de Washington”, *Energía a Debate*, Marzo, 2007. Versión electrónica.

²⁵ La Jornada, Viernes 2 de Mayo, 2008, p. 23

“En cuanto al flujo eléctrico, el Frente de Trabajadores de la Energía (FTE) denunció que con los 744 permisos que ha otorgado la Comisión Reguladora de Energía al sector privado para generar electricidad en sus diversas modalidades, permite a particulares tener 46.55 por ciento del total de generación eléctrica a nivel nacional.”²⁶

Otra cosa que hay que considerar es el nivel de endeudamiento que tiene CFE y PEMEX por concepto de intereses y amortizaciones, PEMEX tiene que pagar 730 mil millones de pesos entre el período 2008 y 2012; esto es, 45 por ciento del monto del endeudamiento asumido por los PIDIREGAS.²⁷ Y los cobradores obviamente son las instituciones bancarias internacionales y las empresas petroleras y eléctricas transnacionales que detentan los créditos y proyectos de infraestructura de las dos paraestatales.

b) Las corrientes sindicales pro-apertura.

Al momento de la alternancia en el poder Ejecutivo, las corrientes sindicales se veían frente a un cierto dilema: al tiempo que necesitaban del apego gubernamental sabían el riesgo que representaban la continuidad del proceso de internacionalización de la economía pregonadas por el nuevo gobierno con respecto a las leyes laborales y de privatización. Sin embargo llegado el inicio del período foxista, finalmente las cúpulas de ambos sindicatos del sector energético optaron por apoyar las iniciativas de reforma. “Las corrientes sindicales se encontraban enfrascadas en una contradictoria relación de conflicto y cooperación entre ellas, así como de desconfianza respecto de la derecha, aun cuando al mismo tiempo necesitaban el apoyo gubernamental. La vía más práctica a seguir por parte del sindicalismo corporativo fue la de las menores pérdidas, intentar el cogobierno del PAN y del PRI, puesto que era posible acomodarse a la perspectiva empresarial foxista en el terreno laboral, lo cual no impedía que la burocracia sindical se atrincherara en el PRI para no quedar aislada. Una vez fuera el PRI del gobierno federal, se presentaba el riesgo de que el sindicalismo corporativo sufriera un desplazamiento progresivo en la intermediación y se

²⁶ *Ibíd.*

²⁷ *Ibíd.*

diera paso a la destrucción *de ipso y de jure* de las llamadas conquistas laborales, fundamento de su legitimidad.”²⁸ El sindicalismo independiente confiaba por su parte, en que al perder el PRI habría la posibilidad de abatir el control corporativo a la vez ubicándose como nuevo actor protagónico en la reestructuración del sindicalismo y en la interlocución del gobierno. Sin embargo: “en la coyuntura del cambio de gobierno, los dirigentes corporativos se afianzaron en el poder en los sindicatos mediante procedimientos antidemocráticos, mientras buscaron el acercamiento con Vicente Fox, primero como Presidente electo y luego como Presidente en funciones. Para su tranquilidad ésta se comprometió a no alterar el poder de la burocracia a cambio de estabilidad de las relaciones laborales.”²⁹

Sector petrolero.

Carlos Salinas fue el que posicionó a una nueva elite en el sindicato petrolero tras eliminar políticamente a la camarilla dirigida por Joaquín Hernández Galicia. Este grupo fue sustituido por el de Carlos Romero Deschamps y Sebastián Guzmán para facilitar el paso de iniciativas energéticas. Aunque esta elite declaró en su momento su respaldo a la candidatura de Francisco Labastida claro estaba que continuaba bajo la disposición de apoyar e implementar reformas gubernamentales a cambio de no perder sus beneficios políticos y económicos.

En el año 2000 se llevó a cabo una Convención Nacional Ordinaria con el fin de reeligir en la secretaría general a Deschamps para todo el período presidencial (2000-2006) y para “renovar” las dirigencias de las 36 secciones sindicales (20 de octubre); además se discutiría la reforma a los estatutos, entre lo que destacaba suprimir la obligación de los sindicalizados a afiliarse al PRI (libertad de militancia); el resultado no pudo esperarse: “Una combinación de métodos clientelares, coercitivos y fraudulentos le aseguraron una

²⁸ Rendón, Corona Arnaldo, *Sindicalismo corporativo: la crisis terminal*, México, UAM Iztapalapa, 2005, p. 163.

²⁹ *Ibíd.*, p. 164.

holgada mayoría a la burocracia sindical. A la oposición se le bloqueó la posibilidad de desarrollarse y unificarse, y por tanto no estaba en capacidad de ganar nada.”³⁰

Representantes de las secciones 24, 32 y 45 del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM) han denunciado recurrentemente las prácticas antidemocráticas, dirigencias gansteriles, *dedazos*, venta de plazas y absoluta falta de información acerca del manejo de los recursos del gremio.³¹

Sector eléctrico.

Continuamente se ha señalado que la dirigencia del Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana se ha afianzado en el poder a base de prácticas fraudulentas. Su apoyo ha sido incondicional a la CTM y al Congreso del Trabajo; su líder Rodríguez Alcaine a parte de ser sucesor de Fidel Velásquez en la CTM para el año 1999, retomó la presidencia del Congreso del Trabajo y fue nuevamente reelecto en el 2001. Esa reelección fue refrendada y respaldada por Vicente Fox con el fin de reactivar las iniciativas de reforma constitucional y facilitar la contención de las protestas que se pudieran generar.

“Gracias a la protección de Zedillo y a la aquiescencia de Fox la burocracia sindical cetemista quedó refrendada en la persona de Leonardo Rodríguez, quien no ha perdido ocasión para ofrecerle su colaboración. Estaba fuera de consideración dar cabida a una disidencia que estorbaría en los planes de privatización, y debido a que la disidencia postulaba la democratización como condición para la defensa del carácter público de la industria eléctrica, tampoco tenía cabida la democratización sindical en los planes de la derecha.”³²

³⁰ *Ibíd.* p. 176.

³¹ Véase por ejemplo *La Jornada*, Miércoles 19 de marzo.

³² Rendón C., Arnaldo, “Alternancia en el gobierno y continuidad en el régimen sindical”, en *Estudios Políticos*, Núm. 28, sept.-diciembre, 2001, pp. 77-78.

C. COALICIÓN POLÍTICA ANTI-APERTURA. Actores políticos formales.

a) Élite, grupos internos y corrientes del PRD frente a la reforma del sector energético 2000-2006

Al parecer, el único actor institucional formal, con representación directa en los órganos de decisión que posee una posición en contra de una mayor apertura del sector que signifique privatización.

Desde su origen, este partido ha juntado en su militancia destacados expriístas y diversas organizaciones políticas identificadas como de izquierda que a raíz de la discusión sobre las formas, principios y prácticas políticas que debe llevar orgánicamente el partido, se han dado desplazamientos de dichas organizaciones agudizando las luchas internas y labrando fuertes escisiones. Ejemplo de lo anterior, son las renunciaciones de Gilberto Rincón Gallardo y de Porfirio Muñoz Ledo, este último cofundador del partido y exdirigente nacional. Desde su creación, el partido ha sido presidido por ex priístas como Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano y Andrés Manuel López Obrador.

“Significativas han sido las luchas intracupulares por imponer el control y sus concepciones particulares sobre lo que es la práctica política y gubernamental, así como por abrirse espacios de maniobra para imponer candidaturas a los puestos de elección popular, principalmente la de las elecciones presidenciales. (...) En este escenario, en donde las renunciaciones y afiliaciones han sido el tema recurrente, el perredismo llegó a la contienda federal del 2000, con la postulación de Cuauhtémoc Cárdenas como candidato presidencial (por tercera ocasión), imponiéndose a las aspiraciones de Porfirio Muñoz Ledo. Esto provocó que el exdirigente creara un movimiento interno denominado “Nueva República”, para posteriormente renunciar al perredismo y postularse como candidato a la Presidencia del país por el PARM.”³³

³³ León G., Samuel, *El proceso electoral del 2 de julio del 2000*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM., Cuadernos de Trabajo, 2001. Véase los apartados relacionados con los *grupos internos* en cada partido que contuvo en tal elección

El maestro Samuel León G³⁴. advierte tres corrientes internas básicas con acciones encontradas a la llegada de Vicente Fox:

a) Cuauhtémoc Cárdenas. Hijo del presidente que realizó la expropiación petrolera asume la posición nacionalista en la política energética.

b) Andrés Manuel López Obrador. Como Jefe gobierno en la capital del país mantuvo una línea de confrontación con el Ejecutivo Federal, además intenta influir en el Congreso con grandes movilizaciones sociales al nuevo gobierno, después de su derrota por la presidencia en 2006.

c) Gobernadores. Maniobran para tener mayores espacios de poder en el partido, para el 2000 su líder es Ricardo Monreal, quien intentaba imponer su línea en el CEN perredista.

También destaca los siguiente grupos internos:

Tri-Secta: aglutina a pequeños grupos de izquierda; *Grupo Convergencia*: conformado por excomunistas; *Convencionistas*: surge a partir de la aparición del EZLN; *Movimiento Urbano Popular*: su principal base de apoyo está en el D.F., sus líderes tenían el control de la Asamblea Legislativa del D. F. y establecía pragmáticamente alianzas coyunturales con distintos grupos; sus principales líderes en esos momentos eran: Javier Hidalgo, Armando Quintero y René Bejarano; *Arco Iris*: este grupo se subdividió, en su momento, en cuatro: *los Chuchos*, Jesús Ortega y Jesús Zambrano (*Nueva Izquierda*); *Los Peces*, antiguos militantes del Partido Comunista como Arnaldo Martínez Verdugo y Gilberto Rincón Gallardo (experredista, fundador y candidato a la Presidencia por el Partido Democracia Social) y por último, *los Puntos*, de la revista Punto Crítico como Javier González; *Legisladores*: “si bien no estaban plenamente identificados con su coordinador parlamentario, establecían alianzas coyunturales para obtener mayor fuerza política y espacios de control.”; *Cardenistas*: destacaban Andrés Manuel López Obrador, Lucas de la Garza y Pedro Etienne.

³⁴ *Ibíd.*.

Peso Político.

Los ejes de aglutinamiento en torno a la cúpula perredista continúan siendo corporativos y clientelares. Ejemplo de ello son los grupos de vendedores ambulantes, invasores de predios (paracaidistas) y el grupo “Tenochtitlán”, por dar algunos. Estos responden con grandes movilizaciones a favor de este partido, principalmente en la capital del país.

También, como ha sido señalado existen grandes desacuerdos y confusiones en términos de su identificación en el plano de la geometría política y por tanto de su actuar. Esto es de izquierda, centro-izquierda o centro. Prueba de ello son sus constantes posturas ambiguas y pragmáticas; como las alianzas parlamentarias coyunturales realizadas con el PAN con el único fin de ganar elecciones. Ello le ha ocasionado fuertes conflictos internos y escisiones políticas.

Tal es el caso de su accidentada elección de dirigentes donde se atestiguaron prácticas fraudulentas realizadas por grupos de interés, corporativos y clientelares dentro del partido.

Sin embargo, frente al tema energético se observa más clara su posición en contra de la apertura energética y a favor de la rectoría estatal.

La presencia perredista en la geografía electoral durante el sexenio foxista se limitó a Baja California Sur, Nayarit, Tlaxcala y Zacatecas. En los cuales sus Gobernadores eran expriistas, que al no encontrar apoyos de la estructura del PRI para contender por el cargo, decidieron hacerlo por un partido de oposición.³⁵

Los resultados electorales del proceso electoral federal de 2000, disminuyó de manera significativa su presencia en la Cámara de Diputados y Senadores, de ser la segunda fuerza pasó a ser la tercera. Además no contó con basta presencia en los municipios ni tampoco controlaba un número significativo de Congresos locales, esto le impedía que sus

³⁵ *Ibíd.*

iniciativas pasaran mas allá de las comisiones legislativas, en las que lógicamente tampoco tenía mayorías.

b) Corriente e integrantes del PRI anti-apertura.

Aunque no se pueden identificar exactamente con alguno de los grupos antes mencionados, los principales integrantes que se han declarado en contra de cualquier política privatizadora en el sector forman parte de la corriente “tradicionalista” del partido (integrados a su vez por grupos internos mas pequeños como *Democracia 2000*), que abogan en su discurso por la defensa de los principios constitucionales que protegen la rectoría estatal en estas áreas. Entre estos se encuentran: Beatriz Pagés Rebollar; Carlos Jiménez Macías, Humberto Lugo Gil; Jorge Toledo; Samuel Aguilar; Héctor H. Olivares; César A. Santiago; Humberto Roque Villanueva; Marcela Guerra Castillo; Ulises Ruíz Ortiz; Carlos Flores Rico; Jesús Reyna García; Mariano Palacios Alcocer; Adolfo Toledo, Manuel Bartlett, José Murat y Beatriz Paredes, por mencionar a algunos.³⁶

Se induce que los gobernadores de los Estados petroleros que tienen ya contratos en sus respectivos territorios con empresas privadas no sean parte de este grupo.

D. COALCICIÓN POLÍTICA ANTI-APERTURA. ACTORES POLÍTICOS INFORMALES

a) Corrientes Sindicales Disidentes.

Sector eléctrico.

Frente a la inminente reelección de Leonardo Rodríguez Alcaine para secretario general del SUTERM (Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana) uno de los sindicatos mas fieles a la CTM, se despertó la acción política opositora de los grupos

³⁶ *La Jornada*, Miércoles 16 de Abril, 2008, p. 11.

internos disidentes. Estos grupos habían emergido durante el sexenio Zedillista y luego con Vicente Fox reforzarían su postura en contra de *privatizar la industria eléctrica*; estos disidentes se coaligaron desde 1998 al Sindicato Mexicano de Electricistas, el sindicato más antiguo de ese sector. “Para tratar de reorientar al Sindicato, disidentes de 55 secciones (de 204) formaron la Coordinación Nacional de Electricistas de la Comisión Federal de Electricidad, que llamó a una reunión en Salamanca el 12 de agosto de 2000, con el fin de intervenir abiertamente en el proceso de cambio de dirigentes y así poder influir en la agenda del sector(...) En esa reunión se discutiría reformar los estatutos para permitir la participación de otros contendientes en las elecciones de noviembre, así como para eliminar la afiliación forzosa al PRI de los 60,000 sindicalizados (en realidad 35,000),...”³⁷ Sin embargo, durante el gobierno de Fox no se pudo realizar tales objetivos, aunque ciertas movilizaciones llamaron la atención de parte de algunos sectores de la sociedad reiterando en sus propuestas su postura antiprivatización del sector. Por otro lado, debido a su poca presencia en las dirigencias de las secciones sindicales sus recursos financieros y humanos son limitados aunque no de poca importancia.

Sector petrolero

Debido a la reelección de Carlos Romero, grupos disidentes de trabajadores petroleros conjuntaron una plataforma política publicada como un “Manifiesto a la nación”, donde se denunció las nuevas políticas de apertura en el sector y se presentó un “Programa Emergente para Rescatar la Industria y el Mercado Petrolero Nacional”, igualmente se proponía el voto libre, universal, directo y secreto para la elección de la dirigencia y el cese a la represión. Entre estos grupos figuraban “*Técnicos y Profesionistas por la Industria Petrolera, A. C.*” (TPIP); “*Todos por PEMEX*” (TP); “*Alianza Nacional Democrática de los Trabajadores Petroleros*” (ANDTP); la “*Coordinación de Trabajadores por la Defensa de PEMEX (CTDP)*”; “*Grupo Ingenieros PEMEX Constitución de 1917*”. “La disidencia mostró efectivamente que era una alternativa programática, pero carecía de la fuerza interna y externa para llevarla adelante...La disidencia estaba fragmentada, las circunstancias la

³⁷ Rendón Corona, Arnaldo, *Sindicalismo corporativo: la crisis terminal*, UAM Iztapalapa, México, 2005, p. 165.

indujeron a coordinarse pero débilmente, los opositores de siempre, entre ellos el Movimiento Nacional Petrolero, actuaban separadamente de otro importante bloque disidente, la Alianza Nacional Democrática de Trabajadores Petroleros, con presencia en 16 de las 36 secciones.”³⁸

Su peso organizativo se debilitaría aún más tras el triunfo de las planillas oficiales en las elecciones para renovar las dirigencias de las 36 secciones sindicales el 20 de octubre de 2000.

b) Otros actores. Agrupaciones políticas de izquierda.

Aún con menor presupuesto y recursos humanos, algunos de estos grupos han hecho declaraciones que consienten la movilización social para conllevar una resistencia civil contra lo que ellos llaman la privatización de los energéticos. Por ejemplo, la *Coordinación Revolucionaria*, es integrada por cinco organizaciones guerrilleras: *Movimiento Revolucionario Lucio Cabañas Barrientos*, la *Tendencia Democrática Revolucionaria – Ejército del Pueblo*, la *Organización Insurgente Primero de Mayo*, la *Brigada de Ajusticiamiento 2 de diciembre* y la *Unidad Popular Revolucionaria Magonista*; ellos han hecho continuamente llamados a la opinión pública, a la *Asamblea Popular de los Pueblos de México*, al EZLN y últimamente a la llamada *Convención Nacional Democrática*, llevada por el PRD y partidos pequeños que se autodenominan de izquierda, para que participen en movilizaciones callejeras de protesta a las políticas de apertura.

Aunque su peso organizativo no es de gran envergadura, estos grupos en momentos coyunturales pueden lograr desestabilizar el ambiente político que beneficia a los actores pro-apertura. Ejemplo de ello fueron las recientes explosiones (2008) reportadas en estaciones petroleras, las cuales incidieron en el clima político, provocando preocupaciones por parte del gobierno federal.

³⁸ *Ibíd.*, pp. 173-175.

También encontramos al *Movimiento Nacional Petrolero*, encabezado por Hebraicaz Vázquez, agrupación disidente del sindicato petrolero; *Movimiento por la Soberanía Alimentaria y Energética*, los *Derechos de los Trabajadores y las Libertades democráticas*; la *Unión Nacional de Trabajadores Agrícolas*; y la *Coalición de Organizaciones Democráticas Urbanas y Campesinas* dirigidas por Miguel Luna, ellos en reuniones asentaron que los ejidos y comuneros defenderán los recursos naturales del país, entre ellos los energéticos.

E. FACTORES QUE PUDIERON INFLUIR EN EL ESTABLECIMIENTO DE COALICIONES POLÍTICAS PARLAMENTARIAS EN EL TEMA ENERGÉTICO 2000-2006.

a)Partidos con relevancia.

A raíz de las elecciones federales de 2000 y las locales durante los siguientes años del sexenio se fue definiendo la predominancia de los tres principales partidos en México: PAN, PRI y PRD en los tres niveles de gobierno. En el ámbito nacional, tras desdibujarse la predominancia de un solo partido y la consecuente pérdida de mayorías parlamentarias, el partido en el Ejecutivo necesita la alianza de otro u otros partidos que sean necesarios para un cambio en la legislación energética en cada Estado.

Relación entre el Ejecutivo local y el Congreso local 2003.

ESTADO	PARTIDO EN EL GOB.	CONGRESO LOCAL
Campeche	PRI	Mayoría
Coahuila	PRI	Mayoría
Colima	PRI	Mayoría
Chihuahua	PRI	Mayoría
Durango	PRI	Mayoría
Guerrero	PRI	Mayoría
Hidalgo	PRI	Mayoría
Estado de México	PRI	Mayoría
Nuevo León	PRI	Mayoría
Oaxaca	PRI	Mayoría
Puebla	PRI	Mayoría

Quintana Roo	PRI	Mayoría
Sinaloa	PRI	Mayoría
Tabasco	PRI	Mayoría
Tamaulipas	PRI	Mayoría
Veracruz	PRI	Mayoría
Sonora	PRI	Mayoría PRI-PVEM

ESTADO	PARTIDO EN EL GOB.	CONGRESO LOCAL
Baja California	PAN	Mayoría
Guanajuato	PAN	Mayoría
Yucatán	PAN	Mayoría
Jalisco	PAN	Equilibrio PRI-PAN
San Luis Potosí	PAN	Equilibrio PRI-PAN
Morelos	PAN	Equilibrio PAN-PRI-PRD
Querétaro	PAN	Equilibrio PAN-APT
Aguascalientes	PAN	PRI
Nayarit	PAN	PRI

Nota: APT es la alianza para todos, conformada por el PRI-PVEM

ESTADO	PARTIDO EN EL GOB.	CONGRESO LOCAL
Baja California Sur	PRD	PRD
Distrito Federal	PRD	PRD
Michoacán	PRD	PRD
Zacatecas	PRD	PRD
Tlaxcala	PRD	PRI

ESTADO	PARTIDO EN EL GOB.	CONGRESO LOCAL
Chiapas	PRD-PAN-PT-PVEM	PRI

Fuente: Samuel León, 2003.³⁹

³⁹ León González, Samuel, *Acuerdos, Alianzas y Coaliciones*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2003, pp. 12-13. Texto presentado como conferencia en la Fundación Ortega y Gasset en la ciudad de Madrid, España, durante el mes de noviembre del 2003.

“De 32 estados 17 los gobierna el PRI. Este partido tiene mayoría en 21 congresos locales. En 9 estados gobierna el PAN y sólo tiene control en 3 congresos y 3 equilibrios junto con el PRI. En cinco estados gobierna el PRD y domina en 4. Sólo un congreso de todo el país (Morelos) tiene una división PRI-PAN-PRD. En Chiapas gobierno dividido de partidos, pero el congreso local lo domina el PRI.”⁴⁰ Este partido había perdido la presidencia, pero su presencia y control a lo largo del territorio lo convierten en un partido clave; y es aún más atractivo coaligar con el por parte del partido gobernante por sus posiciones semejantes con respecto al tema de la reforma energética. Recordemos que este partido inició la apertura en estas áreas.

b) La distancia ideológica y el partido pivote.

Debido a esta nueva incapacidad para aprobar legislativamente, ya sea leyes secundarias y aún más difícil principios constitucionales relacionados con el sector energético, el partido del presidente, en este caso el PAN, debe coaligarse con otro partido, llamado partido pivote⁴¹, o legislador mediano⁴². Este se define por la complementariedad que sus votos fungen para formar una coalición de mínimo tamaño, que le permita pasar una ley (coalición mínima ganadora); también se delimita por su distancia ideológica con respecto al partido mayoritario, y por la distancia entre esta y el statu quo, o el curso político. La teoría de pivotes políticos de Krehbiel “argumenta que la estabilidad o el cambio de política son resultados que dependen de las preferencias de los actores relevantes en el juego y de la ubicación del statu quo.”⁴³ Las preferencias de los actores es ubicada en un espacio político o espectro que se distribuye en: políticas de izquierda en un extremo; las moderadas en el centro; y las de derecha en el otro punto.

“La teoría del partido pivote predice que el presidente escogerá como aliado al partido de oposición cuyas preferencias se encuentren más cerca de las propias. Sin embargo, las

⁴⁰ *Ibíd.*, pp. 13-14.

⁴¹ Este concepto fue acuñado por Krehbiel, Keith, *Pivotal Politics; A Theory of U.S. Lawmaking*, Chicago, University of Chicago Press, 1998.

⁴² Colomer, Joseph, *Instituciones Políticas*, Barcelona, Ariel, 2001.

⁴³ Nacif, Benito, *La Lógica de la parálisis y el cambio bajo gobiernos sin mayoría*, México, CIDE, 2000, p. 14.

posibilidades de introducir una nueva política no sólo dependen de las intenciones del ejecutivo. La ubicación del statu quo es un factor decisivo para la formación de coaliciones. Cuando el statu quo se encuentra en posiciones extremas, se reúnen las condiciones para romper la parálisis e introducir una nueva política. Cuando el statu quo se encuentra entre las posiciones del ejecutivo y del partido pivote, el resultado esperado será la continuación de la política en curso.”⁴⁴

Por su parte, Bendel argumenta: “Modificando entonces el criterio de Sartori para la realidad latinoamericana, se podría decir, acaso, que un partido político adquiere potencial de coalición cuando por su fuerza en escaños es imprescindible para formar mayorías parlamentarias y si, por su orientación ideológica, resulta atractivo para formar coaliciones; esto es de particular relevancia en aquellos casos en lo que el partido del presidente no dispone a la vez de una mayoría parlamentaria (caso en el que cobraría también relevancia el potencial amenazador).”⁴⁵

Grandes y fuertes sectores del PRI funcionarían por su posición, tanto en el número de cargos de representación como por su identificación ideológica pro-apertura y neoliberal, como el llamado partido pivote necesario para que el Ejecutivo y su partido logren continuar el proceso de liberalización del sector energético. Veamos el siguiente cuadro elaborado por Samuel León G.⁴⁶ que muestra la importancia numérica del PRI para lograr coaliciones parlamentarias que puedan modificar, anular o crear una ley ahora en la Cámara de Diputados:

⁴⁴ *Ibíd.*, p. 18.

⁴⁵ Bendel, Petra, “Sistemas de partidos en América Latina: criterios, tipologías, explicaciones”, en Dieter Nolhen, *El Presidencialismo Renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, 1998, p. 198.

⁴⁶ León González, Samuel, *Acuerdos, Alianzas y Coaliciones*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2003, p. 11.

**COALICIONES PARLAMENTARIAS GANADORAS
EN LA LIX LEGISLATURA (2003-2006)**

Cámara de Diputados (500)*		
Coalición parlamentaria ganadora	Mayoría simple 251	Mayoría calificada 333
PRI PAN		377
PRI PVEM PT CD PRD		347
PRI PRD	319	
PAN PVEM PT CD PRD	276	
PAN PT CD PRD	259	
PAN PT PRD	254	
PRI PVEM PT CD	252	

PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	CD PPN
224	153	95	17	6	5

Aunque electoralmente y en algunos temas de la agenda fracciones del PRI y del PRD juntaron sus votos, en cuanto al tema energético podemos ubicar claras diferencias y choques, específicamente entre los cuadros pro-empresariales y tecnócratas del PRI con los grupos identificados con el nacionalismo y mas apegados a la izquierda ideológica del PRD.⁴⁷

Petra Bendel⁴⁸ indica: “Para medir la distancia ideológica, la escala derecha-izquierda ha demostrado ser útil también para analizar los sistemas partidarios latinoamericanos. A pesar de que muchos estudiosos han evocado el fin de las ideologías, entrevistas llevadas a cabo por la autora con políticos en varios países latinoamericanos han demostrado que la distancia entre la izquierda y la derecha todavía sirve como el marco de referencia más importante y válido para una amplia mayoría de los representantes partidarios.”

⁴⁷ El enfoque de la competencia espacial que comprende a la ideología o *espectro ideológico* entre partidos como un espacio unidimensional donde las preferencias de izquierda y derecha pueden ser “mapeadas” espacialmente fue desarrollado por Downs, basando su modelo en argumentos del economista Harold Hotelling. Abal, Juan, “Elementos teóricos para el análisis contemporáneo de los partidos políticos: un reordenamiento del campo semántico”, en Marcelo Cavarozzi y Manuel Abal (comps.), *El Asedio a la política .Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*, Argentina, Homo Sapiens, 2002, pp. 48-49.

⁴⁸ Op. Cit., p. 200.

Juan Abal refiriéndose a los estudios de Panebianco⁴⁹ y Sartori señala: “Los enfoques que se denominan *ideológicos institucionales* ven a las creencias y valores de un partido como un elemento que influye fuertemente sobre las opciones de la organización. Si bien estas ideologías no son inmutables ni mucho menos, tienden a persistir por mucho tiempo y sus intentos de modificación no resultan una tarea sencilla, ya que están fuertemente incorporadas en las mentes de dirigentes, militantes y votantes del partido y en las tradiciones institucionales de la organización (Panebianco, 1990).”⁵⁰

Abal insiste también: “La ideología juega un papel central a la hora de proporcionar los incentivos colectivos que la organización requiere para su supervivencia y desarrollo. En un sentido amplio ésta se inscribe y cristaliza en todas las actividades partidarias, desde el mecanismo de reclutamiento de militantes, hasta la manera en que se presentan las actividades de gobierno. En toda organización partidista los líderes deben expresar esa cierta visión del mundo y del rol de la organización que llamamos ideología. No hay, en ese sentido, partidos a ideológicos o meramente pragmáticos, mas allá de los intentos de algunas organizaciones de presentar su ideología particular como *la forma correcta de ver el mundo*.” Este autor además señala que: “Un lugar bastante común en el análisis de los partidos es el de señalar que las organizaciones que se ubican en los extremos del continuo izquierda derecha son más ideológicas que las que se encuentra en el centro, que tienden a ser más pragmáticas. Esto es un error, ya que la adecuación de una determinada ideología a la visión mayoritaria o hegemónica en una época y lugar no la hace en ningún sentido menos intensa que otra que se diferencie más de los consensos existentes.”⁵¹

Otros autores empero, reservan la significación de las ideologías y aseguran que: “puede preguntarse si en la mayoría de los países latinoamericanos los partidos políticos realmente representan clivajes políticos, puesto que un buen número de los partidos políticos latinoamericanos giran alrededor de ciertos líderes políticos más que alrededor de ideas y

⁴⁹ Panebianco, Angelo, *Modelos de partido*, Madrid, Alianza editorial, 1990, pp. 512.

⁵⁰ Abal, Juan, “Elementos teóricos para el análisis contemporáneo de los partidos políticos: un reordenamiento del campo semántico”, en Marcelo Cavarozzi y Manuel Abal (comps.), *El Asedio a la política .Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*, Argentina, Homo Sapiens, 2002, p. 49.

⁵¹ *Ibíd.*, pp. 49-50 ver cita al pie de página.

programas.”⁵² Esta es una discusión en la que no profundizaremos pero que es importante tomar en consideración.

Sin embargo las posturas del PAN específicamente con respecto al sector energético son mas símiles con los grupos dirigentes priistas pro-apertura que con los del PRD. No obstante una vez mas se cuestiona por qué a pesar de la existencia de esas semejanzas y actitudes congeniantes en cuanto a sus iniciativas de apertura del sector petrolero y eléctrico esta coalición política no pudo concretar una coalición parlamentaria.

Considero que eso fue circunstancial, que respondió al shock propio de una inauguración de un contexto diferente en la correlación de fuerzas entre actores políticos y su reacomodo en los poderes legislativo y ejecutivo respectivamente. Las coaliciones políticas creadas en torno al tema energético prevalecen y perduran pese a que los actores individuales de cada partido cambien o supuren , ya que es una tendencia y sistema de creencias erigida hacia una dirección y objetivos determinados. Hasta estos momentos, ya en la LX legislatura, los actores políticos que necesariamente interceden en el debate de reforma al sector energético, continúan coaligados con las mismas posturas y similitudes; han cambiado los individuos, pero no las tendencias. A tal grado que hasta mayo de 2008 se repiten argumentos e iniciativas de los distintos actores políticos: el aumento por un lado y el cese por otro, de la apertura energética en varias de sus áreas productivas. Aunque, se han modificado los pesos políticos por ejemplo en el Congreso, cuando el PRD logra ser la segunda fuerza parlamentaria, desplazando aún más al Revolucionario Institucional.

⁵² Bendel, Petra, “Sistemas de partidos en América Latina: criterios, tipologías, explicaciones”, en Dieter Nolhen, *El Presidencialismo Renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, p. 206.

c) La disciplina partidaria.

La mayoría de estudios sobre disciplina partidaria que encontramos utilizan índices que procuran dar una porcentaje o medida para saber si los partidos votan cohesivamente o de manera fragmentaria. La disciplina o centralización se refiere a la relación entre los dirigentes del partido y los políticos que desempeñan cargos en los órganos constitucionales. El índice Rice (diseñado por Stuart Rice en 1925) trata de determinar el grado de cohesión partidaria de cada grupo en el legislativo. Utilizando este índice, Badillo⁵³ concluye que los tres principales partidos tienen un alto grado de disciplina. El PRI ya sea como gobernante o como opositor mantuvo una fuerte cohesión interna. El PAN como gobierno reforzó su cohesión, no obstante, los conflictos con el Presidente y el PRD se mantuvo de igual manera.

“En consecuencia, los representantes tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado actúan como agentes de las organizaciones partidistas a las que pertenecen.”⁵⁴ La cámara de Diputados y Senado no actúan independientemente; operan como agentes de la dirigencia nacional del partido, según estas aseveraciones.

No obstante, el tema energético suscitó grandes diferencias dentro de los tres principales partidos, de manera mas intensa en el PAN y en el PRI. Legislativamente el presidente estuvo asilado de su partido, en el primer caso; y en el segundo, la dirigencia nacional, gobernadores y grupos reformistas del PRI no lograron concretar la disciplina parlamentaria necesaria en ese tema de la agenda, o sea, el voto de todo el partido en una sola dirección. En suma, hubo nula disciplina partidaria en caso del PAN; y en el PRI si se puede nombrar disciplina al que todos estuvieran de acuerdo en componer un rotundo “no” a las iniciativas del Ejecutivo, si que existió y en un alto grado. Ya que a pesar de que algunos de sus integrantes presentaron iniciativas de reforma a leyes secundarias, las más

⁵³ Jiménez Badillo, Margarita, “Coaliciones parlamentarias en México: éxito del Presidente en un gobierno compartido”, en *Apuntes Electorales, revista del IEEM*, núm. 13, jul.-sep. 2003, pp. 73-75.

⁵⁴ Nacif, Benito, *La Lógica de la parálisis y el cambio bajo gobiernos sin mayoría*, México, CIDE, 2000, pp. 7-8.

no fueron dictaminadas. En el caso del PRD de igual manera si obtuvo gran nivel de cohesión parlamentaria pero al desechar todas las iniciativas panistas y priistas.

d) La “tradición nacional” asambleísta.

Como fue señalado a lo largo de la tesis, la tradición en la forma de tomar las decisiones en el Congreso correspondía a las iniciativas del presidente y el partido oficial y su articulación con los grupos corporativos; poco a poco fue cambiando esa circunstancia hasta llegar a las elecciones del año 2000 y 2003 que no dotaron a ningún actor con la capacidad de imponer sus proyectos o políticas por sí mismos, dejando la única opción: coaliciones parlamentarias.

Ganar el poder Ejecutivo por parte de otro partido, el PAN, fue un hecho nunca antes presenciado que provocó efervescencia y buenos augurios, a pesar de esto, su triunfo electoral no fue cabal, puesto que dejó al partido objeto de sus descalificaciones preelectorales: el PRI, como la primera fuerza en el Congreso con más Diputados y Senadores. En este nuevo contexto, obviamente no se podría tener la entera confianza de que el partido perdedor de la presidencia colaborara de manera desinteresada con el nuevo gobierno en una reforma energética, aunque este manejara iniciativas de la misma naturaleza en tono de asociación y apertura del sector hacia capitales privados.

Fernando Pérez Correa resalta la falta de acuerdos parlamentarios “estables” y “coaliciones duraderas” durante la LVIII a la LIX en cuanto a política energética; el autor indica que se establecieron cinco modelos de acuerdo en el funcionamiento legislativo: a) el acuerdo entre la oposición unida; b) el del gobierno con una coalición; c) el del bazar de coyuntura; d) el del cajón por falta de acuerdo y el que caracterizó a la discusión de reforma energética: “el acuerdo de todos contra el Ejecutivo”. Este “aislamiento del Ejecutivo” se observó de manera tajante en la controversia constitucional aprobada de manera unánime en las dos cámaras en contra del presidente en el año 2001.⁵⁵

⁵⁵ Pérez C. Fernando, “Vicisitudes de la democracia mexicana”, en *Este País*, núm. 184, julio, 2006, p. 36.

La agenda de la LVIII Legislatura se abocó únicamente a resolver los proyectos en materia social, educativa, de salud, agrícola y medio ambiental. De entre las iniciativas de votación más dividida estuvo la Ley Indígena.⁵⁶

No cabe duda que la tradición asambleísta en este país sufre una alteración, una sola elite no puede decidir todo, y con ello tampoco la política energética, tendrán que enfrentarse a otro tipo de *modus operadi* de las relaciones entre partidos.

⁵⁶ “La ley Indígena fue uno de los compromisos medulares en la campaña presidencial de Vicente Fox. Al someterla al Congreso vía Senado, su propio partido (el PAN en el Senado), se alió a los grupos más conservadores del PRI, modificando los puntos de mayor interés para el sector indígena, fue aprobada en esos términos en las dos Cámaras, lo cual derivó en la ruptura del diálogo con los grupos indígenas.” Jiménez Badillo, Margarita, “Coaliciones parlamentarias en México...Op. Cit. p. 89, ver cita al pie.

CONCLUSIONES

Las coaliciones parlamentarias son uno de los objetivos principales de las coaliciones políticas entre distintos actores. Estas son un reflejo y concretización de las ideas e intereses de los grupos de poder que disputan la reforma energética.

Vicente Fox no pudo concretizar esos intereses y posiciones en una coalición dentro del Congreso para modificar el marco regulatorio del sector energético. Empero, eso solo ensombrece y no elimina las tendencias latentes de las coaliciones políticas establecidas, pendientes en su presión, cabildeo y negociación para la aprobación de sus iniciativas.

El peso político juega un papel fundamental para que alguna de las coaliciones entre actores de diversa naturaleza establezcan una coalición parlamentaria y aprobación de leyes. El peso político proviene de dos ámbitos: el formal, o sea, la cantidad de representantes (diputados y senadores) en los tres niveles de gobierno, Congreso Federal, Congresos locales y municipios; y el informal, las relaciones entre éstos y el respaldo obtenido frente al sector empresarial energético y ante las redes sindicales.

Las fracciones, la llamada indisciplina partidaria y la lucha por el poder dentro de los partidos son situaciones que pueden llegar a obstaculizar para que alguno de estos actores pueda lograr un voto cohesivo, no contradictorio y con mayor apoyo hacia las iniciativas que comparten.

El desacuerdo coyuntural entre el Presidente Fox y su partido (PAN) le impidió formar un respaldo confiable al momento de votar en el Congreso.

Las fracciones dentro del PRI obstaculizaron que los grupos de la corriente identificada con la apertura del sector energético lograra cohesión y disciplina para apoyar los diversos proyectos presentados por algunos de sus integrantes y por el Ejecutivo, los cuales eran claramente concordantes.

En el PRD, pese a las disputas ideológicas sobre el comportamiento que debe llevar el partido, y no obstante los altercados entre sus grupos internos, la tradición y el apego a sus

principios como organización han orillado a que el partido establezca su oposición en contra de una mayor apertura en varias áreas del sector eléctrico y petrolero, respaldando el todavía plasmado principio constitucional de rectoría estatal.

En el Congreso, la existencia de un partido pivote que ideológicamente es similar al partido que propone la reforma aumenta las posibilidades de una coalición parlamentaria, aunque no las determina directamente.

Podemos identificar dos coaliciones políticas con posiciones encontradas:

Coalición pro-apertura. Su postura es a favor de reformas, ya sea a leyes secundarias o artículos constitucionales que posibiliten mayor inversión privada en el sector energético; esta es concretada por los intereses entre:

- Partido Acción Nacional;
- Grupos que conforman la corriente tecnócrata del PRI;
- La dirigencia sindical de Petróleos Mexicanos;
- Altos mandos burocráticos del Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana (SUTERM);
- Empresas trasnacionales y locales que poseen o quieren adquirir contratos con las dos paraestatales;
- Apoyo coyuntural de grupos católicos y organizaciones empresariales adjuntos al PAN.

Coalición anti-apertura. Defienden los principios establecidos hasta hoy en la Constitución que reconocen la rectoría del Estado en el sector energético. Abogan por modificaciones al régimen fiscal de las paraestatales, en particular PEMEX, para que se pueda reinvertir sus propios recursos derivados de sus ventas en infraestructura productiva; esta coalición comprende a los siguiente actores:

- PRD;
- Corriente tradicionalista del PRI identificada con ideas o conceptos nacionalistas;

- Organizaciones sindicales disidentes formadas por distintas secciones de PEMEX y CFE.
- Sindicato Mexicano de Electricistas;
- Organizaciones populares;
- Organizaciones de guerrilla e izquierda marxista;

El contexto, o sea el panorama energético nacional e internacional juegan un papel de presión esencial que no se puede descartar. La baja producción, la alta demanda de hidrocarburos y de energía eléctrica con utilización de gas natural, la competencia por la propiedad intelectual, industrial y de tecnologías entre las compañías trasnacionales, su competencia por la posesión de contratos, así como la crisis financiera de las paraestatales y el control geopolítico y estratégico de estos recursos son aspectos que tenemos que tomar en cuenta en el análisis de la reforma energética.

Consideremos que nuestro país ha sido y seguirá siendo uno de los proveedores de crudo hacia Estados Unidos mas importantes y que ha firmado varios tratados que comprometen la apertura del sector en nuestro país. Sin dejar de lado el severo endeudamiento de la Comisión Federal de Electricidad y Petróleos Mexicanos con instituciones bancarias internacionales que estructuran los créditos aprobados por el Congreso para el endeudamiento de estas paraestatales por medio de los llamados PIDIREGAS, Proyectos de Infraestructura de Impacto diferido en el Registro del Gasto.

BIBLIOGRAFÍA Y HEMEROGRAFÍA.

CAPÍTULO I

Aguilar Camín, Héctor, *México: La Ceniza y la Semilla*, México, Cal y Arena, 2000, pp. 142.

Alcocer, Jorge, “Economía y Política en la Transición Mexicana”, en Barros, José, Javier Hurtado, Germán Pérez (comps.), *Transición a la democracia y Reforma del Estado en México*. México, Porrúa-FLACSO, Univ. Guadalajara, 1991. pp. 19-35.

Casillas H., Roberto, *Fuerzas de Presión en la estructura política del Estado*, México, Instituto Cultural de Aguascalientes, 1991, pp. 292.

Colomer, Joseph. *Instituciones políticas*, Barcelona, Ariel, 2001, pp. 237.

D'Angelo Ohep, Francisco, “A 10 años del TLCAN: pocas reformas entonces y pocas reformas todavía”, en *Energía a Debate*, octubre 2004. Versión electrónica: www.energíadebate.org.mx

García Castellanos, Santiago. “Propuestas de Reforma Energética”, en *Energía a Debate*, agosto 2007. Versión electrónica: www.energiaadebate.com.mx.

García de la Vega, Víctor M. “Las opciones de financiamiento en el sector energético mexicano”, en *Energía a Debate*, Núm. 24, enero-febrero de 2008, México, pp. 28-30.

Gilly, Adolfo, “Petróleo: quien manda en México”, en *La Jornada*, lunes 18 de febrero, 2008, p. 7.

H. Hanke, Steve (coord.), *Privatización y Desarrollo*, México, Trillas, 1989, pp. 239.

Jiménez Badillo, Margarita, “Coaliciones parlamentarias en México: éxito del Presidente en un gobierno compartido”, en *Apuntes Electorales, revista del IEEM*, núm. 13, jul.-sep. 2003, pp. 63-100.

Lanzaro, Jorge (1997) (comp.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO, 2001, pp. 359.

León, González, Samuel, *México: El costo de la Desconfianza*, documento presentado en la Fundación Ortega y Gasset, España, 2006, pp. 40.

León, Samuel, *El Proceso Electoral del 2 de Julio de 2000*, Cuaderno de Trabajo, México, Fac. Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 2001.

Loeza, Soledad, “La Rebelión de las Élités”, en *Estudios Sociológicos*, Vol. XIX, núm. 56, mayo-agosto, 2001, pp. 363-380.

Loeza, Soledad, “El Tripartidismo Mexicano: El largo camino hacia la Democracia”, en: Marcelo Cavarozzi, y Manuel Abal (comps.), *El Asedio a la política .Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*, Argentina, Homo Sapiens, 2002, pp. 293-315.

Ortuño, Salvador, “Tendencias de la investigación y de las tecnologías petroleras”, en *Energía a Debate*, Núm. 24, enero-febrero de 2008, México, pp. 21-25.

Rendón, Armando, “Alternancia en el gobierno y continuidad del régimen sindical”, En *Estudios Políticos*, Núm. 28, sept.-dic., 2001, pp. 71-104.

Rendón Corona, Arnaldo, *Sindicalismo Corporativo: la crisis terminal*, México, UAM Iztapalapa, 2005. pp. 296.

Roberts, Kenneth, “El sistema de partidos y la transformación de la representación política en la era neoliberal latinoamericana”, En Cavarozzi, Marcelo y Manuel Abal (comps.), *El Asedio a la política .Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*, Argentina, Homo Sapiens, 2002, pp. 55-76.

Sánchez, José J., *Nueva gestión económica del Estado: empresas públicas y privatización en México*, México, Documento de Trabajo. UNAM, Fac. Ciencias Políticas y Sociales, 2002, pp. 188.

Smith, Peter, “Ascenso y caída del Estado Desarrollista en América Latina”, en Vellinga, Menno, *El cambio del papel del Estado en América Latina*, México, Siglo XXI, 1997, pp. 74-102.

Swaam, Mony de y Juan Molinar Horcacitas, “Movimientos graduales y pendulares: transición democrática y dispersión del poder en México”. Ponencia presentada en el seminario *El gobierno dividido en México: riesgos y oportunidades*. Escuela Iberoamericana de Gobierno y Políticas públicas, 6 de mayo, México, 2002.

Torres Blanca, “Redes y Coaliciones en el proceso de negociación y aprobación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte”, en Arturo Borja (coord.), *Regionalismo y Poder en América Latina: los límites del neorrealismo*, México, Porrúa-CIDE, 1996, pp. 431-463.

Vernon, Arturo, *Los riesgos de la reforma al sector eléctrico*, en www.cidac.com.mx. 2003.

“Iniciativa de Decreto para reformar los artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, en *Gaceta Parlamentaria* , *Cámara de Senadores*, 2 de Octubre de 2003.

“La Reforma de Petróleos Mexicanos”, conferencia dada por el Ing. Raúl Muñoz Leos, director general de Petróleos Mexicanos (PEMEX) el 28 de junio de 2001.

www.ife.org.mx.

CAPÍTULO II

Andrade Sánchez Eduardo. *Introducción a la Ciencia Política*. México, Harla edit., colección de textos jurídicos universitarios, segunda edic. 1990, pp. 274.

Aziz Nassif, Alberto. “Gobiernos divididos: entre la reforma y la polarización” En Casar, María A., Ignacio Marván (coords.) *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*. CIDE, Taurus, 2002, pp. 295-317.

Colomer, Joseph. *Reflexiones sobre la Reforma Política en México*. México, CIDE, División de Estudios Políticos, Documento de trabajo número 141, 200. pp. 18.

Chasqueti, Daniel. “Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación”, en Lanzaro, Jorge. *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires, CLACSO, 2000, pp. 319-359.

Di Tella Torcuato, Salvador, *Actores y Coaliciones. Elementos para una Teoría de la Acción Política*, Argentina, La Crujía edit., 2003, pp. 95.

Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y Derecho constitucional*, Barcelona, Edic. Ariel, 1990, pp. 663.

Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996. pp. 461.

Duverger, Maurice, *Sociología política*, Barcelona, Ariel, 1975, pp. 426.

Exeni, Jose L. *Democracia (Im)pactada. Coaliciones de gobierno en presidencialismo multipartidista (Bolivia, 1985-2000). Cap. II Coalición gobernante: el eslabón encontrado*. Proyecto de Tesis Doctoral en Ciencia Política. FLACSO, México, 2001.

Lijphart, Arend, *Democracias en Sociedades plurales. Un estudio comparativo*, Madrid, Alianza, pp. 231.

Lijphart, Arend, *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Barcelona, Ariel, 2000. pp. 285.

Lijphart, Arend, *Sistemas electorales y sistemas de partidos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales (1ª edic. en español 1995).

Lipset, Seymour M. *El hombre político. Las bases sociales de la política*, Buenos Aires, Tecnos-REI. 1988, pp. 426.

Lujambio, Alonso, *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano, 2000, pp. 191.

Mainwaring, Scott y Matthew S. Shugart. “Presidencialismo y sistema de partidos en América Latina”, en Mainwaring, Scott y Matthew S. Shugart (comps.), *Presidencialismo y Democracia en América Latina*, Buenos Aires, Paidós, 1998, pp. 255-291.

Mainwaring, Scott y Matthew S. Shugart, “Presidencialismo y Democracia en América Latina: revisión de los términos del debate”, en Mainwaring, Scott y Matthew S. Shugart (comps.), *Presidencialismo y Democracia en América Latina*, Buenos Aires, Piados, 1998, pp. 19-64.

March G., James y Johan P. Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones*, México, D. F., Fondo de Cultura Económica, 1997, pp. 334.

Martínez Gil, José de Jesús, *Los grupos de presión y los partidos políticos en México*, México, Porrúa, 1992, pp. 521.

Meynaud, Jean, *Los grupos de presión*, Buenos Aires, Edit. Universitaria de Buenos Aires, 1978, pp. 63.

Nacif, Benito, *El Congreso propone y el Presidente dispone: las nuevas relaciones entre el ejecutivo y el Legislativo en México*, México, CIDE, documento de trabajo número 145, 2002, pp. 21.

Nacif, Benito, *La lógica de la parálisis y el cambio bajo gobiernos sin mayoría*, México, CIDE, documento de trabajo número 126, 2000, pp. 20.

Nolhen, Dieter, “Presidencialismo versus parlamentarismo: dos enfoques contrapuestos”, en Nohlen, Dieter y Fernández (editores), *El presidencialismo renovado*, Caracas, Nueva sociedad, 1998, pp. 15-25.

Nolhen, Dieter, “La Trilogía: Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos”, en Nohlen, Dieter. *El Contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, pp. 9-24.

Ricárdez Zamacona, Roberto, “El Veto Presidencial”. En Muñoz Domínguez, Jaime (coord.), *La Cohabitación Política en México*, México, Siglo XXI, 2002, pp. 195-210.

Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructura, incentivos y resultados*, México, Alianza editorial, 1994, pp. 227.

Serrano, Enrique, “El enemigo político. Sobre la difícil relación entre política y moral”, en Rabotnikof, Nora, Ambrosio Velasco y Corina Yturbide, *La Tenacidad de la Política*, México, Instituto de Investigaciones Filosóficas, UNAM, 1995, pp. 69-80.

Shugart, Matthew y John M. Carey, *Presidents and assemblies; constitutional design and electoral dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press. Cap. 9.

CAPÍTULO III

Abal, Medina Juan, “Elementos teóricos para el análisis contemporáneo de los partidos políticos: un reordenamiento del campo semántico”, en Cavarozzi, Marcelo y Manuel Abal (comps.), *El Asedio a la política .Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Argentina, Homo Sapiens, 2002, pp. 33-53.

Bendel, Petra, “Sistemas de partidos en América Latina: criterios, tipologías, explicaciones”, en Dieter Nolhen, *El Presidencialismo Renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, 1998, pp. 197-211.

León González, Samuel, *Acuerdos, Alianzas y Coaliciones*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2003, pp. 28.

León G., Samuel, *El proceso electoral del 2 de julio del 2000*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM., Cuadernos de Trabajo, 2001. Véase los apartados relacionados con los *grupos internos* en cada partido que contuvo en tal elección.

Martínez, Víctor, *Fisiones y Fusiones, Divisiones y Renegociaciones. La Dirigencia del PRD 1989-2004*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, Tesis Doctoral.

Panbianco, Angelo, *Modelos de partido*, Madrid, Alianza editorial, 1990, pp. 512.

Reveles Vásquez, Francisco, “Las Fracciones del Partido Acción Nacional”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 60. núm. 3, jul.-sept. 1998, pp. 43-59.

Afluentes Azules, en: Revista Enfoque, Marzo 2000.

Periódicos: *La Jornada*;
Reforma;
El Universal.