

# INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY

## ESCUELA DE GOBIERNO Y TRANSFORMACIÓN PÚBLICA

Instituciones políticas y eficacia gubernamental:

Relaciones Ejecutivo-Legislativo en México (2006-2014)



**Escuela de Gobierno y  
Transformación Pública**  
Tecnológico de Monterrey

Paula María García Sabido

CVU: 356306

paulagarciasabido@gmail.com

Proyecto de Investigación Aplicada

Maestría en Análisis Político y Medios de Información

Dr. Miguel Ángel Valverde Loya

Diciembre de 2014

## **Resumen ejecutivo**

En las democracias presidenciales, los sistemas de pesos y contrapesos pueden limitar la ejecución de la agenda del Presidente, si éste no cuenta con mayoría en el congreso. En el caso de México, la Constitución de 1917 estableció un sistema presidencial de pesos y contrapesos inspirado en la democracia estadounidense, que dividía el poder en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, con un congreso bicameral. No obstante, el sistema de pesos y contrapesos no limitó el poder del presidente durante los 60 años que precedieron al gobierno de Lázaro Cárdenas, debido a que el presidente en turno controlaba el partido oficial y el poder legislativo contaba con una estricta disciplina partidaria y una oposición prácticamente inexistente.

A partir de la eliminación de la cláusula de gobernabilidad en 1997 y del resquebrajamiento del modelo priísta, los presidentes han gobernado en circunstancias de congreso dividido, experimentando dificultades para impulsar su programa de gobierno. Sin embargo, llama la atención que el Presidente Peña Nieto no enfrentó mayores problemas para pasar sus primeras reformas. El caso mexicano resulta pues, un caso peculiar puesto que, aún cuando las instituciones del sistema presidencial se mantienen constantes, e incluso el balance de curules entre el partido en el gobierno y los partidos de oposición en el congreso es similar con el paso de los sexenios; se percibe un cambio en la configuración del poder y en la capacidad de la administración en turno de impulsar su agenda.

La experiencia de México demuestra que la separación de poderes y un gobierno dividido no son necesariamente receta para el fracaso, ni que la firma de un acuerdo multipartidista es garantía de una coalición estable. En este caso, se observa que la posibilidad de pasar legislación puede estar más relacionada con la posición que el partido en el poder tiene en el espectro ideológico, es decir su capacidad de crear coaliciones *ad hoc*; así como con la cohesión y disciplina que tengan tanto el partidos en el poder, como los partidos de oposición, para hacerle frente.

**Palabras clave:** Disciplina Partidaria, Cohesión, Presidencialismo, Relaciones entre Poder Ejecutivo-Legislativo, Gobernabilidad.

## Capítulo I. Introducción

El gobierno de Enrique Peña Nieto subió al poder bajo una bandera de eficacia y cumplimiento de sus compromisos de campaña. Llama la atención que bajo un sistema de gobierno presidencial de pesos y contrapesos, en una circunstancia de gobierno dividido, el gobierno de Enrique Peña Nieto haya logrado impulsar su agenda e integrar a la oposición bajo un mismo programa de gobierno.

Las elecciones de 2012 mostraron un electorado polarizado. El triunfo de Peña Nieto se vio reforzado por la victoria del PRI en la mayor parte de las gubernaturas estatales; pero, el PRI no logró la mayoría en ninguna de las cámaras del Congreso. No obstante, el gobierno de Enrique Peña Nieto ha conseguido impulsar una serie de reformas durante los primeros cuatro meses de su gobierno que nos permiten afirmar que ha sido más eficaz que los gobiernos anteriores para construir coaliciones e impulsar su agenda. ¿Por qué el gobierno de Enrique Peña Nieto a pesar de no contar con mayoría legislativa ha sido un gobierno eficaz? ¿Cuáles son los factores que en el determinan su éxito?

En las democracias presidenciales, los sistemas de pesos y contrapesos pueden limitar la ejecución de la agenda del Presidente, si éste no cuenta con mayoría en el congreso. En el caso de México, desde 1997 los presidentes han gobernado en circunstancias de congreso dividido y han tenido dificultades para impulsar su programa de gobierno; sin embargo, el Presidente Peña Nieto no enfrentó mayores problemas para pasar sus primeras reformas. Incluso se ha mencionado que el viejo PRI de prácticas autoritarias ha regresado, debido a que parece no enfrentar oposición alguna.

El caso mexicano parece ser un caso peculiar puesto que, aún cuando las instituciones del sistema presidencial se mantienen constantes, e incluso el balance de curules entre el partido en el gobierno y los partidos de oposición en el congreso es similar con el paso de los sexenios; se percibe un cambio en la configuración del poder y en la capacidad de la administración en turno de impulsar su agenda.

El objetivo de este proyecto de investigación es contribuir a la identificación de los factores determinantes para que el Presidente pueda impulsar con éxito su agenda legislativa en una circunstancia de gobierno dividido. Para ello analizaré los casos de la administración del

Presidente Calderón y el Presidente Peña Nieto, quienes enfrentaron un congreso con composición similar, con un mismo marco institucional, pero con resultados muy distintos al impulsar sus reformas. La hipótesis que motiva este trabajo es que, más allá de las limitaciones formales que impone la separación de poderes en la constitución, es la distribución de fuerzas en el congreso, la cohesión y disciplina partidaria resultan fundamentales para que funcione el sistema de pesos y contrapesos.

Este análisis se suma al debate en la actualidad sobre: 1) si las democracias presidenciales producen parálisis y gobiernos ineficaces; 2) si es preferible tener un partido autoritario pero capaz de tomar decisiones y ejecutarlas cuando lo requiere; 3) si es preferible tener partidos fuertes y cohesionados vs. representantes con independencia para perseguir los intereses de sus distritos; y 4) si el arreglo institucional derivado de la recién aprobada reforma política mexicana puede afectar la disciplina partidaria y en consecuencia tener un impacto relevante en la configuración del poder entre el Ejecutivo y el Legislativo.

En las siguientes páginas retomaré los trabajos de algunos autores que estudian la gobernabilidad democrática en sistemas presidenciales, el surgimiento de los "sistemas de pesos y contrapesos", así como un poco de teoría sobre sistemas electorales y sistemas de partidos. Posteriormente, haré un recuento histórico del surgimiento del gobierno dividido -después de 70 años de un sistema autoritario de partido hegemónico-, y las implicaciones que derivan de éste en términos de relaciones ejecutivo-legislativo. Adicionalmente presentaré a grandes rasgos lo que establece la legislación mexicana en la materia, incluyendo la ley electoral vigente.

Luego, contrastaré el caso de la eficacia gubernamental en el gobierno del Presidente Calderón y del Presidente Peña Nieto, incluyendo la configuración del congreso, la firma del Pacto por México, la situación de los partidos -institucionalización y cohesión del partido en el gobierno, fragmentación de la oposición, la posición de los partidos en el espectro ideológico y la agenda de temas plasmados en el Pacto; y finalmente ofreceré algunas ideas sobre las variables que determinaron la diferencia en el desempeño del Presidente actual y de su antecesor en sus primeros años de gobierno.

## Capítulo II. Marco Teórico

### 1. La democracia, la república y la división de poderes

La teoría democrática se ha construido a través de arreglos institucionales derivados de experiencias históricas muy diversas. Como refiere Robert Dahl (2010: 396) en sus escritos sobre la *poliarquía*, la democracia va más allá de una "norma de procedimiento para el logro perfecto o ideal de la igualdad política y la soberanía popular". Desde los tiempos de la Ilustración, escritores como John Locke y Charles-Louis de Secondat, Barón de Montesquieu concibieron la "separación de poderes como un medio para preservar la libertad y promover el bienestar" (Almond, 2010: *web*).

John Locke, en su *Ensayo sobre el Gobierno Civil* (*cf.* 2003: 87) dividió los poderes en Legislativo, Ejecutivo y Federativo como una forma de frenar la tentación humana de usurpar el poder, pues "si las mismas personas que legislaran ejecutaran las leyes, obtendrían una ventaja y cobrarían un interés distinto al del resto de la comunidad". Tiempo después, en 1776 Thomas Jefferson escribiría en las primeras palabras de la Declaración de Independencia de los Estados Unidos:

"Sostenemos como verdades evidentes que todos los hombres nacen iguales; que a todos les confiere su Creador de ciertos derechos inalienables; que entre los cuales están la vida, la libertad y la consecución de la felicidad; que para garantizar estos derechos los hombres instituyen gobiernos, que derivan sus justos poderes del consentimiento de los gobernados; que siempre que una forma de gobierno tiende a destruir esos fines, el pueblo tiene el derecho a reformarla o abolirla, a instituir un nuevo gobierno que se funde en dichos principios, y a organizar sus poderes en la forma que a su juicio garantice mejor su seguridad y su felicidad" (González, 2001:15).

Siguiendo esta tradición del pensamiento político, Hamilton, Madison y Jay retomarían los trabajos sobre separación de poderes de los filósofos europeos para defender un orden institucional de "pesos y contrapesos" que en la práctica limitara el poder de cada área del gobierno y asegurara la libertad de los ciudadanos de los Estados Unidos.

Madison (*cf.* 2003: 36-41), adicionalmente incluiría en el debate la conveniencia de la representación, al explicar que la diferencia entre una república y una democracia consiste en que

se delega la facultad de gobierno a un pequeño número de ciudadanos elegidos por el resto, capaces de discernir mejor el verdadero interés de su país.

Posteriormente, autores como Robert Michels verían la formación de "oligarquías" (gobierno de élites) como un mal necesario, pues las masas aún organizadas, son incompetentes para solucionar los problemas que las aquejan, pues son amorfas, necesitan de la división del trabajo, la especialización y la orientación. Por lo tanto, dice que sería erróneo renunciar a todo esfuerzo por fijar los límites a los poderes ejercidos sobre el individuo por estas oligarquías: El Estado, los partidos, las clases dominantes, etc. (Michels, 2010: 215-216).

Podemos distinguir entonces dos corrientes republicanas preocupadas por la necesidad de limitar el poder público, las que Dahl llamaría: 1) el republicanismo conservador, preocupado por los abusos de la mayoría sobre una minoría acomodada (ej. Madison y Hamilton); y 2) el republicanismo radical, preocupado por la tiranía de las élites gobernantes (ej. Locke y Jefferson). Ambos grupos coinciden en que la concentración de poder siempre es peligrosa y, por lo tanto, la separación de poderes surge como una forma de evitar la concentración de poder y equilibrar los intereses (*cf.* Rivero, 2010:64-65).

## **2. Sistemas electorales y sistemas de partidos**

En las democracias modernas, no sólo la división de poderes y los derechos constitucionales limitan el poder de los gobernantes; también los sistemas electorales determinan si los triunfadores se quedan con todo (en sistemas mayoritarios) o si el triunfo es compartido (a través de sistemas de representación proporcional); si el voto es por una persona, o si se vota por un partido, y el grado de control que el partido podrá ejercer sobre sus militantes una vez que éstos asuman el poder (*cf.* Sartori, 2003: 15-27).

Giovanni Sartori (*cf.* 2003: 27) explica que con frecuencia los candidatos son incluidos en la papeleta electoral por nominación del partido; por lo tanto los candidatos tendrían todos los incentivos a ser disciplinados una vez que lleguen al poder, si desean continuar con su carrera política.

Los partidos políticos estructuran y organizan la competencia por el poder en todos los niveles de gobierno (Linz, 2010: 237). "Los ciudadanos están muy lejos de poder evaluar racionalmente las acciones del gobierno debido a su creciente extensión y complejidad, [no] disponen de preparación necesaria ni información suficiente; sólo pueden limitarse a digerir lo que unos y otros les presentan" (De Gabriel, 2010: 204). Así, los partidos políticos surgen como una forma de simplificar la oferta de opciones de representación política a los ciudadanos, agrupando a candidatos que tienen una ideología similar bajo un mismo símbolo, proporcionando una plataforma e incluso un programa de gobierno.

José Antonio De Gabriel (2010: 203-205) explica que, en las democracias de sociedades contemporáneas, la competencia política se libra entre partidos políticos de organización oligárquica, -dentro de los partidos políticos la tendencia es al control de unos pocos en las cúpulas partidistas sobre la mayoría de sus militantes, sólo se recurre a las bases para legitimar decisiones tomadas ya en petit comité- lo que da origen a fenómenos de liderazgo dentro de cada partido y en el gobierno. Por esta razón, aunque una plataforma de gobierno pudiera permanecer rígida en el papel, se manifiesta sorprendentemente elástica al contacto con la política real, es decir, con la negociación, la competencia por el poder, y las limitaciones a su ejercicio entre las distintas élites políticas.

Existe un amplio debate sobre si es deseable o no que exista una disciplina partidaria fuerte en los grupos parlamentarios. Juan Linz (2010: 242) menciona que, si los partidos tienen que producir gobiernos y apoyarlos en el cumplimiento de su programa político, un cierto grado de unidad y disciplina son necesarias; pero por otro lado, la unidad excesiva y la lealtad al liderazgo en los congresos pueden ahogar el debate y fosilizar el proceso parlamentario.

Sartori (2003: 207-208) distingue varios tipos de disciplina: a) la disciplina obligatoria (desde la central del partido); b) la disciplina espontánea (cohesión); c) la disciplina racional que es consecuencia del interés propio (el apoyo al gobierno que depende sólo de su partido); y d) la disciplina por difusión o por el intercambio de información, que resulta de la necesidad de unirse contra otros partidos disciplinados. Los partidos, por su parte, pueden disciplinar a sus miembros si se cumple alguna de las siguientes condiciones: a) la existencia de una organización partidista desde los niveles directivos hasta las bases -a diferencia de una creada por el candidato- sin la

cual el candidato no puede triunfar; y b) que el dinero político sea canalizado principalmente a través del partido y no directamente al candidato.

Los sistemas de mayoría absoluta con una fuerte disciplina de partido dejan a la oposición con muy poca oportunidad de influir en el proceso político. En los sistemas de partidos múltiples, gobiernos de coalición, y sistemas de representación proporcional, hay una mayor posibilidad de crisis e inestabilidad del gobierno, que se atribuye a la ambición de los partidos y políticos, pero también puede ser reflejo de las distintas posturas que los partidos adoptan con respecto a determinados temas (cf. Linz, 2010: 243).

Hoy en día, los gobiernos se ven afectados, no sólo por el resultado de las elecciones nacionales, sino también por las regionales, que directa o indirectamente pueden reducir la capacidad de gobernar; el problema se agudiza en los sistemas presidenciales que tienen elecciones al congreso y la presidencia en calendarios distintos (Linz, 2010:245-246).

### **3. Gobernabilidad en sistemas presidenciales: Latinoamérica**

Recapitulando, tras varios siglos de historia del pensamiento político, se ha llegado a la conclusión de que para preservar la libertad de los ciudadanos y para evitar abusos de parte de la mayoría o de parte de la minoría en una democracia es necesario establecer candados que limiten el poder de los gobernantes. Los sistemas electorales y los sistemas de partidos pueden potenciar estas restricciones llevando a los gobiernos a la inmovilidad. Esto nos lleva a preguntarnos ¿es la democracia realmente un gobierno eficaz?

Scott Mainwaring (1990: 62) hace referencia a que "la mayoría de los presidentes latinoamericanos enfrentan fuertes problemas para cumplir sus programas de campaña. Han tenido todo el poder para iniciar las acciones políticas, pero les ha sido muy difícil obtener apoyo para ejecutarlas". Por su parte, Sartori (2003: 109-110) se pregunta si el problema político de las democracias latinoamericanas se debe al propio presidencialismo, y explica que la tendencia a limitar el poder del presidente en América Latina, responde a experiencias históricas dictatoriales, y que "en última instancia el problema reside en el principio de la separación de poderes, [que los mantiene] en una perenne e inestable oscilación entre el abuso de poder y la falta del mismo".



La gobernabilidad, entendida como eficacia de gobierno, se refiere a la capacidad estructural de un gobierno de ejecutar sus políticas. La diferencia entre un gobierno eficaz y uno impotente es que el primero puede decidir no actuar, en tanto que el segundo no puede actuar aunque lo quiera. (cf. Sartori, 2003:130).

El principal problema en los sistemas presidenciales no es el Poder Ejecutivo sino el grado de apoyo o obstrucción con el que se enfrente en el Poder Legislativo. Mientras mayor sea el número de partidos y menor sea la disciplina partidista, más difícil será para el Presidente negociar el apoyo a sus políticas, pues "[deberá] 'cabildear' los votos, adquiriéndolos uno por uno, de cada miembro del Parlamento" (cf. Sartori, 2003:195).

#### **4. Cohesión y disciplina partidista**

¿Qué entendemos por cohesión y disciplina partidaria? Luis Antonio González Tule (2010: 99) diferencia ambos términos, explicando que hay disciplina cuando los legisladores *acatan las instrucciones* del líder de su bancada (ya sea por convicción, prebendas o intercambios clientelares); mientras que hay cohesión cuando los miembros de un grupo parlamentario *trabajan unidos por el bien común* de la bancada o por compartir coincidencias ideológicas, de preferencias o de valores.

¿Cuáles son las implicaciones de una bancada cohesionada o disciplinada? De acuerdo con Juan Linz (1990), una oposición cohesionada o disciplinada tendrá pocos incentivos para crear coaliciones. De acuerdo con la teoría, en gobiernos divididos con sistemas multipartidistas, altos niveles de disciplina pueden generar parálisis y choque entre el Poder Ejecutivo y Legislativo ya que ambos se disputan la legítima representación de los intereses del pueblo, especialmente si son los partidos de oposición quienes mantienen su unidad. Por el contrario, bajos niveles de disciplina en sistemas multipartidistas también dificulta la construcción de coaliciones para lograr el apoyo a los proyectos de Ejecutivo, ya que los legisladores buscarán satisfacer intereses particulares, especialmente si el partido en el poder es el que carece de medios para disciplinar a sus legisladores.

Finalmente, creo importante incluir otra implicación, que si bien no determina la distribución de poder al interior del congreso, sí tiene efectos electorales de consideración la

percepción de los votantes. En sistemas políticos en los que el votante normalmente se guía por la identificación partidista, más que por la trayectoria personal del candidato, la cohesión y la disciplina pueden ser elementos fundamentales para mostrar responsabilidad, generar credibilidad y ganarse la confianza del electorado en torno a los valores y la ideología rectora del partido.

### **Capítulo III. Marco Metodológico**

En las siguientes secciones se analizarán las posibles implicaciones que tiene el modelo de gobierno descrito por la legislación mexicana, a la luz de: 1) la teoría del sistema presidencial; 2) la teoría de los sistemas de partidos y 3) los sistemas de pesos y contrapesos de un sistema republicano. Posteriormente haremos un recuento histórico para analizar cómo evolucionó la relación de poder entre ejecutivo-legislativo de una situación de partido hegemónico a un sistema de gobierno dividido.

Compararé la composición del Congreso Federal que resultó de las últimas dos elecciones presidenciales. Elegí para este estudio, el caso derivado de los últimos dos procesos electorales debido a que, en ambas circunstancias, los presidentes asumieron su cargo frente a un electorado sumamente polarizado y sin mayoría en alguna de las cámaras. Asimismo, se considera la elección presidencial y no las elecciones intermedias para descartar sesgos que pudieran surgir del desempeño o el desgaste político de la figura presidencial durante la primera mitad de su mandato, asumiendo que el presidente que llega al poder tiene un período de 'luna de miel' en el que podría ser más sencillo impulsar su agenda legislativo.

Después, contrastaré las votaciones de los legisladores del partido en el gobierno, tanto de Cámara de Diputados como del Senado de la República tomando dos casos emblemáticos: 1) La reforma Energética del Presidente Calderón y 2) La Reforma Energética del Presidente Peña Nieto. Elegí estas iniciativas, debido a que el tema de una Reforma Energética siempre había sido un tema álgido para todas las administraciones y de una carga nacionalista sumamente fuerte. Asimismo, el caso de la Reforma Energética nos es sumamente útil para temas de comparación, ya que el contenido de las reformas presentadas por ambos Presidentes ante el Congreso es esencialmente el mismo; pero los resultados obtenidos en ambos ejercicios fueron muy distintos.

Ahora bien, elegí el período del Presidente Felipe Calderón como punto de comparación, tomando en consideración que, en su mandato, fue la segunda vez que el PAN llegó a la presidencia, y esto nos permite descartar la hipótesis de que la debilidad del gobierno podría estar relacionada con la inexperiencia de un partido que por primera vez asume el gobierno.

Cabe destacar que tanto el Presidente Peña Nieto, como el Presidente Calderón, llegaron a la presidencia con un electorado dividido, tras una fuerte contienda contra el dos veces candidato de izquierda: Andrés Manuel López Obrador. En 2006, de acuerdo con el Instituto Federal Electoral, la participación fue del 58.55% de la población, no obstante el triunfo de Felipe Calderón fue sumamente cuestionado, al obtener 35.89% de los votos frente a 35.33 de López Obrador. Este resultado llevo a la polarización de la izquierda, misma que declaró no lo reconocerlo como presidente los inicios de su período.

En 2012, los niveles de participación fueron de 63.14% del electorado; y Peña Nieto obtuvo el 38.21% de los votos, frente a 31.59% de López Obrador. En esta ocasión, el margen por el que Peña Nieto vence a López Obrador fue mayor y no dejó lugar a dudas sobre la validez de los comicios; no obstante, en ambos casos podemos decir que el candidato vencedor no representaba la voluntad de al menos dos terceras partes de los mexicanos que asistieron a las urnas; por lo que los legisladores podían fácilmente haber reclamado su titularidad.

El punto de partida para mi análisis, es que ambos casos se encuentran sujetos a las mismas condiciones, propias del sistema mexicano; es decir, las restricciones establecidas en la Constitución Política de México, en términos de sistema político, división de poderes, facultades del Congreso y Facultades del Ejecutivo. Eso nos lleva a estudiar los determinantes de la actuación de los legisladores, en términos de cohesión y disciplina partidista, descartando algunas hipótesis alternativas y centrando nuestra atención en aspectos formales e informales de lealtad partidista, que pudieran ayudarnos a explicar por qué se dieron de esta forma las votaciones en el Pleno.

Para observar el comportamiento de los legisladores, analizaré las votaciones del segundo año legislativo de la LXII Legislatura, que va de septiembre de 2013 a agosto de 2014. Lo anterior debido a que fue en este período en el que se pasaron un mayor número de reformas y las más polémicas, como la Reforma Fiscal, la Reforma en Telecomunicaciones y la Reforma Energética. Posteriormente compararé la cohesión de los legisladores, las tendencias de cooperación entre partidos al interior de su cámara y los grados de disciplina entre los grupos parlamentarios de un mismo partido en las distintas cámaras, en las 13 votaciones de los temas más polémicos del año.

## **Capítulo IV. Análisis: México, entre la parálisis y la eficacia gubernamental**

### **1. El modelo mexicano**

Dentro de las democracias latinoamericanas, el caso de México es considerado especial, porque por 75 años "ingeniosamente se las arregló para retirar a sus dictadores cada 6 años" (Sartori, 2003:190). Las instituciones de México fueron creadas para un esquema de presidencialismo autoritario con un partido hegemónico, que premiaba la disciplina partidaria con una larga carrera política.

La Constitución de 1917, expresa la voluntad del pueblo mexicano de constituirse en una "república representativa, democrática, laica y federal". Asimismo, instituyó un sistema presidencial de pesos y contrapesos inspirado en la democracia estadounidense, que dividía el poder federal en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, con un congreso bicameral; y establecía que "no podrán reunirse dos o más poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión" (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1951: web).

No obstante, el sistema de pesos y contrapesos no limitó el poder del presidente durante los 60 años que precedieron al gobierno de Lázaro Cárdenas, debido a que el presidente en turno controlaba el partido oficial y el poder legislativo contaba con una estricta disciplina partidaria y una oposición prácticamente inexistente.

El sistema electoral permitía una pequeña representación a los pequeños y fragmentados partidos de oposición. Sin embargo, con el paso del tiempo la oposición fue ganando terreno, hasta que hacia 1988 el PRI obtuvo el triunfo con grandes dificultades y la oposición logró una representación importante en ambas cámaras del Congreso. Esto dio pie a que en 1990 se estableciera la llamada "cláusula de gobernabilidad", es decir que cualquier partido que ganara la mayor parte de las candidaturas a diputado federal y el 35% del voto total, se le otorgaría el número de escaños necesario para obtener la mayoría en el congreso. La cláusula se utilizó por primera y única vez en las elecciones presidenciales de 1994, puesto que para 1997 se eliminó a través de una reforma al Código Electoral.

Desde las elecciones de 1997, el Presidente de México dejó de contar con mayoría en el Congreso. El PRI pasó de tener 60% de las diputaciones en 1994 a tener sólo el 39% en 1997. Desde entonces, "se ha dicho que el gobierno dividido -es decir, que el partido en el poder no consiguiera la mayoría en el congreso- era la causa principal de la parálisis legislativa y el freno a muchas reformas estructurales [...] Zedillo no pudo impulsar una reforma energética (ante el bloqueo del PAN y PRD), Fox no pudo con la fiscal en 2003, y Calderón no pudo llevar a buen puerto su decálogo de reformas en 2009, por citar algunos ejemplos" (Aparicio, 2013, abril 27: *web*).

En las elecciones presidenciales subsiguientes, el partido del Presidente en turno ganó aproximadamente el 41-42% de los 500 escaños que integran la Cámara de Diputados y la Cámara de Diputados y aproximadamente 39% de los 128 escaños del Senado (ver Tabla 1).

Salvo por las elecciones de 2006, el PRI siempre ha mantenido al menos un tercio de la Cámara de Diputados y el Senado, por lo que podría decirse que tiene poder de veto para reformas constitucionales. El PAN lo tuvo en las elecciones de 2000 y 2006, pero lo perdió hacia 2012. El PRD por su parte nunca ha tenido poder de veto, ni siquiera en coalición con PT y MC (Aparicio, 2013, abril 4: *web*).

Tras la alternancia en el año 2000, el gobierno dividido durante las administraciones del Presidente Vicente Fox y del Presidente Felipe Calderón, aunados a la poca pericia de sus equipos para negociar con los otros grupos políticos, dificultaron que pasaran reformas relevantes para el correcto funcionamiento de las finanzas nacionales. Sartori (2003: 224) menciona que cuando el PRI perdió la Presidencia de la República y la mayoría en el Congreso, [...] casi de la noche a la mañana un hiper-presidente fue sustituido por un hipo-presidente, por un presidente repentinamente débil que ahora debe enfrentar el problema que supone no tener mayoría en el Congreso y tener que someter la legislación a un parlamento que no controla.

## **2. Caso de Estudio: Las Reformas Energéticas de Felipe Calderón y de Enrique Peña Nieto**

A inicios de 2008, el Presidente Felipe Calderón presentó en el Senado de la República su propuesta de Reforma Energética, la cual contemplaba la apertura a la participación privada, nacional e internacional, en actividades de exploración y explotación, de forma muy similar a la

propuesta en la iniciativa que presentó el Presidente Peña Nieto en 2013. La iniciativa permitía a Pemex establecer alianzas estratégicas a través de los llamados "contratos de riesgo", que consistían en que Pemex pagaría a las empresas privadas por sus "servicios" de exploración y extracción lo correspondiente a sus costos y una utilidad determinada.

Tras la presentación de la iniciativa de Calderón, el PRD anunció su oposición, lo cual le dejó al PRI lo que Leo Zuckerman llamó "el monopolio de la negociación"; del mismo modo, la posición radical adoptada por el PRD frente a la iniciativa de Peña Nieto dejó al PRI una única opción de negociación: el PAN.

No obstante, en 2008 el PRI puso un precio muy caro a sus votos en el Congreso: hablaron de fortalecer a los gobernadores (en su mayoría priístas) transfiriéndoles gasto público para combatir la pobreza; solicitaron subsidios para los campesinos además de una reforma para crear la figura de un jefe de gabinete que mediara entre el Ejecutivo y el Congreso. Mientras que el PAN en 2013 pidió como moneda de cambio la reforma política que incluía segunda vuelta, reelección y la 'parlamentarización' del Congreso (Zuckerman, 2013: web).

Ambas iniciativas fueron ampliamente discutidas en su momento, a través de una serie de foros de expertos. Pero los resultados obtenidos en ambos ejercicios fueron muy diferentes. Tras el alto costo fijado por el PRI, la Reforma Energética de Calderón fue modificada por los tres principales partidos PAN, PRI y PRD, antes de ser aprobada a finales de septiembre del mismo año, terminando en una reforma descafeinada limitada al marco regulatorio de Pemex, que sólo fortaleció al monopolio al permitirle acceder a financiamiento sin autorización de la Secretaría de Hacienda, la emisión de bonos ciudadanos, y la figura de contratos incentivados que excluían la participación extranjera (tan necesaria para la exploración y explotación de yacimientos en aguas profundas).

En cambio, la Reforma de Peña Nieto sufrió cambios menores y fue aprobada 'en fast-track', al igual que sus leyes secundarias. El martes 10 de diciembre de 2013, se aprobó la Reforma Energética del Presidente Peña Nieto, con 95 votos a favor, que suman las bancadas completas del PRI y PVEM, así como la mayoría de votos del PAN. Sólo dos legisladores panistas se opusieron, uniéndose a los 26 votos de la izquierda (PRD y PT). Las Leyes

Secundarias de la Reforma Energética fueron aprobadas en un período extraordinario del 17 de julio al 6 de agosto de 2014.

La Reforma Energética fue uno de los casos más emblemáticos del gobierno del Presidente Peña Nieto, quizás porque el tema del petróleo se convirtió en un tabú para la sociedad mexicana; sin embargo no ha sido el único caso, se aprobó la Reforma en Telecomunicaciones, la Reforma Fiscal, la Reforma Político-Electoral, la Reforma Educativa, la Reforma a la Ley de Amparo, la Reforma a la Ley del IMSS... En lo que va del sexenio de Enrique Peña Nieto, la parálisis parece haber desaparecido, aun habiendo gobierno dividido (cf. Aparicio, 2013, abril 27: web) ¿Podríamos decir entonces que la separación de poderes no es la causante de dicha parálisis? ¿A qué se atribuye el éxito del Presidente Enrique Peña Nieto para impulsar los temas de su agenda legislativa?

### **3. La Composición del Congreso Federal 2006-2014**

La primera hipótesis que pudiera surgir para explicar por qué Enrique Peña Nieto pudo pasar su Reforma Energética a diferencia de su antecesor, podría ser que el Presidente Enrique Peña Nieto contara con una mayoría relativamente cómoda en ambas Cámaras.

Sin embargo, al revisar la distribución de escaños en el Congreso Federal (ver Tabla 1) podemos constatar que desde 1997, el partido en el poder no ha tenido la mayoría en el Congreso. El Presidente Calderón, en el inicio de su administración, obtuvo 41% de los curules, y enfrentó un PRI debilitado cuya presencia en el Congreso sólo llegaba al 21%, y contra el PRD que tenía 25% de los votos -pero que en coalición con el Partido del Trabajo y Convergencia podía alcanzar incluso un 31%; aún así, tuvo dificultades para negociar apoyo para su agenda.

Tras las elecciones de 2012, el partido del Presidente Peña Nieto obtuvo el 42% de los curules en la Cámara Baja y 40% en la Cámara Alta, es decir que enfrenta un escenario similar al que enfrentó el Presidente Calderón al inicio de su sexenio. Su oposición radica en 22% de las diputaciones del PAN y un PRD que apenas logró el 20%, pero que unido con los otros partidos de izquierda podría conseguir un 27%. Aún así, la eficacia del Presidente Peña Nieto para pasar su agenda legislativa fue notable.



Tabla 1: Distribución de escaños en el Congreso de la Unión del año 1994 a 2012.

<b>Partido</b>	<b>Senado (1994)</b>	<b>Diputados (1994)</b>	<b>Diputados (1997)</b>	<b>Senado (2000)</b>	<b>Diputados (2000)</b>	<b>Diputados (2003)</b>	<b>Senado (2006)</b>	<b>Diputados (2006)</b>	<b>Diputados (2009)</b>	<b>Senado (2012)</b>	<b>Diputados (2012)</b>
Partido Acción Nacional	25	119	121	47*	207*	148*	52*	206*	142*	38	114
Partido Revolucionario Institucional	95*	300*	239*	59	208	203	33	106	242	52*	212*
Partido de la Revolución Democrática	8	71	125	16	53	97	26	127	63	22	104
Partido Verde Ecologista de México	-	-	6	5	16	17	6	17	22	9	29
Partido del Trabajo	-	10	7	-	8	6	5	11	14	5	15
Movimiento Ciudadano	-	-	-	-	-	-	5	-	6	1	16
Nueva Alianza	-	-	-	-	-	-	1	9	8	1	10
Partido Convergencia	-	-	-	-	1	5	-	18	-	-	-
Partido Socialdemócrata	-	-	-	-	-	-	-	5	-	-	-
Partido Sociedad Nacionalista	-	-	-	-	3	-	-	-	-	-	-
Partido Alianza Social	-	-	-	-	2	-	-	-	-	-	-
Independiente	-	-	2	1	2	24	-	1	3	-	-
<b>Total</b>	<b>128</b>	<b>500</b>	<b>500</b>	<b>128</b>	<b>500</b>	<b>500</b>	<b>128</b>	<b>500</b>	<b>500</b>	<b>128</b>	<b>500</b>

\*Partido vencedor en las elecciones presidenciales.

Fuente: Instituto Federal Electoral, 2013.

#### 4. La formación de acuerdos

Tras la relativa inmovilidad del gobierno de Felipe Calderón, Enrique Peña Nieto centró su campaña en la firma de compromisos fuertes ante notario público, como garantía de que los cumpliría. Se piensa que la razón principal por la que el Presidente Peña Nieto ha podido impulsar su agenda legislativa con mayor éxito que sus antecesores se debe a su liderazgo y a la capacidad de negociación del gobierno en turno, mismos que fueron clave para la firma de un mecanismo de cooperación entre fuerzas políticas, en el que se verterían todos los compromisos asumidos durante su campaña: El Pacto por México.

El surgimiento de este inédito espacio de negociación política se generó de manera fortuita tras las elecciones del 2 de julio de 2012 y el conflicto surgido en Nezahualcóyotl por la cerrada competencia entre candidatos del PRI y PRD por la presidencia municipal. Al advertir el riesgo de perder uno de sus bastiones en Estado de México, Jesús Zambrano -Presidente del PRD- y Jesús Ortega -Líder de la Corriente Hegemónica- decidieron tocar base con el equipo de Peña Nieto. A la gente del Presidente electo le interesaba generar condiciones para la toma de protesta en San Lázaro y establecer una interlocución con el perredismo; a los *Chuchos* les preocupaba la polarización del sexenio anterior cuya bandera fue el desconocimiento del Presidente. El espacio se aprovechó para discutir temas de la vida nacional que pudieran desahogarse en el Congreso y en los que podrían tener coincidencias. Finalmente se invitó al PAN a sumarse a la discusión hacia septiembre del mismo año. Los temas clave para convencer a PAN de sumarse al pacto fue la reforma educativa y la competencia en telecomunicaciones; para el PRD fue no incluir IVA en alimentos y medicinas y excluir de la reforma energética las modificaciones al artículo 27 constitucional (*cf.* Robles, 2013, marzo 10: *web*).

Un día después de su toma de posesión, el Presidente Enrique Peña Nieto anunció el llamado "Pacto por México", durante una ceremonia en el Alcázar del Castillo de Chapultepec. El objetivo del pacto fue realizar "grandes acciones y reformas específicas que proyecten a México hacia un futuro más próspero". Éste, ha sido considerado el acuerdo político más relevante que se haya realizado en décadas, pues logró sentar en la mesa de negociación a los tres principales partidos políticos: PAN, PRI y PRD, así como a los principales funcionarios del Gobierno Federal. Como resultado, los involucrados

expresaron públicamente un compromiso de apoyar una amplia serie de reformas dentro de un calendario definido.

El Pacto por México agrupó una serie de compromisos, cuya finalidad es culminar la transición democrática e impulsar el crecimiento económico para generar empleos de calidad para los mexicanos y disminuir la pobreza y la desigualdad social.

Aparicio, atribuye la diferencia en el desempeño de Peña Nieto y Calderón a la posición que guarda el PRI, como partido en el gobierno, con respecto del resto en el espectro ideológico. Menciona que "hoy el Presidente cuenta con el apoyo de lo que se conoce como una bancada mediana: un grupo legislativo ubicado en el centro del espectro izquierda-derecha del Congreso [por lo que] será más fácil para el PRI lograr una coalición, o bien con el PAN, o bien con el PRD, que para éstos crear una coalición opositora" (*cf.* Aparicio, 2013, abril 27: *web*).

Su teoría menciona que "negociar varios temas a la vez puede ser más sencillo que discutir temas caso por caso: la bancada de cierto partido puede sacrificar un tema que le disgusta siempre y cuando sea compensado con la aprobación de otro que sí le gusta [así] en la medida que el pacto logre sus objetivos, los tres partidos firmantes 'ganan algo'" (Aparicio, 2013, mayo 1: *web*). Por supuesto, el que termina logrando el apoyo para todas sus iniciativas es el Presidente y el partido en el poder. Así, el pacto por México institucionalizó una nueva dinámica en la política Mexicana, que le permitía a los partidos de oposición "compartir el reconocimiento y los éxitos" del gobierno en turno, a cambio de aceptar "perder" en algunos otros temas relevantes.

En estas triangulaciones, el gobierno del Presidente Peña Nieto logró intercambiar temas relevantes de los partidos de oposición a cambio en un esfuerzo por incrementar su legitimidad e impulsar su agenda de gobierno. El PAN obtuvo "su" Reforma Energética, la Reforma Educativa, la apertura del sector de telecomunicaciones, y la reforma política, al tiempo que logró congelar la iniciativa de homologación de las bases del ISR y el IMSS; no obstante perdería la reforma fiscal.

El PRD obtuvo una reforma fiscal que gravaba fuertemente a la iniciativa privada, manteniendo fuera el IVA en alimentos y medicinas, se incluyó en el Pacto la atención a

pueblos indígenas, la consulta popular, la reforma a la Ley Minera, así como una reforma a la Ley del Distrito Federal -el principal bastión del perredismo- para dotarlo de las mismas atribuciones que los estados; pero perdería la reforma energética con la condición de que no se reformara el mítico artículo 27 constitucional.

Ahora bien, colgarle la medalla al Pacto por México por las 77 iniciativas que fueron aprobadas en el primer período de la LXII Legislatura sería un error. Es cierto que la reforma educativa y la reforma de telecomunicaciones fueron presentadas en el marco del Pacto, pero es importante recordar que al menos dos de las iniciativas más relevantes, la polémica reforma laboral y la ley general de contabilidad gubernamental, fueron aprobadas antes del primero de diciembre, a través de una iniciativa preferente del Presidente Calderón (*cf.* Aparicio, 2013, mayo 1: *web*); y otro grupo de reformas que el Pacto asumió como propias, ya estaban en proceso en el Congreso desde la LXI Legislatura, (como son los casos de la Ley de Amparo, el retiro del fuero a funcionarios públicos, y la Ley General de Víctimas).

Además, el argumento de la posición mediana de Aparicio no resulta tan sólido, ya que el PRI en tiempos de Ernesto Zedillo también se ubicaba en el centro del espectro ideológico y como mencionamos, en su momento, tampoco consiguió apoyo suficiente para impulsar su reforma energética.

Lo anterior nos permite afirmar que la actividad del Congreso no [ha estado] completamente circunscrita al Pacto por México (*cf.* Robles, 2013, mayo 6: *web*). Además, es importante recordar que el pacto dejó de existir antes de que fuera aprobada la Reforma Energética. PRD anunció su salida del Pacto por México, durante las negociaciones de la Reforma Energética, a finales de noviembre de 2013, tras acusar que supuestamente el PAN y el PRI habían sostenido reuniones secretas para negociar una reforma que a su juicio violaba la Constitución. El descontento se generó por la reforma al artículo 27 constitucional, dejando en el tintero varias reformas de gran interés para el PRD, entre ellas, la Reforma a la Ley Minera y la Reforma a la Ley del Distrito Federal.

Esto nos obliga a mirar de nuevo la fotografía del sistema político mexicano en busca de otras respuestas a nuestra interrogante.

## **5. Sobornos por parte del Gobierno Federal**

Tras la aprobación de la Reforma Energética, el Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano en Cámara de Diputados, denunciaron que todos los grupos parlamentarios habían recibido 'bonos extraordinarios' después de una votación importante, retando a los diputados a hacer público cuánto dinero habían recibido por ese concepto. Los medios retomaron con gran interés la historia de posibles sobornos del Ejecutivo para comprar la aprobación del poder legislativo.

El periódico Reforma documentó, a partir de los informes de las bancadas a la Mesa Directiva, que en 20 meses las bancadas habían obtenido una tajada de 2 mil millones de pesos para gasto discrecional, de los cuales 30% consistía "subvenciones extras" no reconocidas por la Ley, lo cual suma aproximadamente 660 millones de pesos (Reforma, 2014, agosto, 21 :web).

No obstante, el mismo periódico reconoce que la Ley Orgánica del Congreso de la Unión permite que los grupos parlamentarios reciban subvenciones fijas y variables; y que al inicio de la Legislatura, la Junta de Coordinación Política acordó una subvención variable de 116mil pesos por diputado, por lo que las bancadas con mayor representación obtienen mayores recursos. Es decir que todas las bancadas recibieron los mismos recursos por legislador, independientemente del sentido que hubiera llevado su voto en la discusión y aprobación de las reformas, por lo que no ha sido posible demostrar que efectivamente se tratara de una situación de compra de votos.

Cabe mencionar que tras la presentación de la iniciativa de Reforma Energética del Presidente Calderón, el gobierno Federal también fue acusado de ofrecer 2.5 millones de pesos por cada legislador que votara a favor de la reforma del Presidente. A lo que la Secretaría de Hacienda se apuró a responder que "eran acusaciones absurdas y sin fundamento que únicamente buscaban entorpecer el diálogo y la construcción de acuerdos que beneficien a todos los ciudadanos" (El Universal, 2008, junio 17: web).

Lamentablemente no existen elementos suficientes para comprobar si efectivamente pudo haber un caso de corrupción y compra de votos. Podría haberse presentado corrupción bajo una modalidad distinta, esto es mediante el apoyo del gobierno federal a algún posible

futuro candidato de oposición a cambio del voto, pero resulta igualmente difícil de comprobar.

Las implicaciones, en caso de que la acusación fuera cierta (al menos para el caso del período del Presidente Peña Nieto), son realmente trascendentales para la democracia mexicana: la venta de votos en el Congreso hablaría de la inexistencia de un gobierno republicano de pesos y contrapesos, y por ende de una escasa posibilidad de que las autoridades tengan un respeto mínimo al cumplimiento de la Ley; ya que mientras esté encumbrado en el poder un grupo con fuerza suficiente, y sin un contrapeso real, podrá infringir en su provecho cualquier norma con un costo mínimo (Crespo, 1990:127-128).

Independientemente de esto, y considerando que se tuvo la misma acusación hacia ambas administraciones al tratar de pasar su Reforma Energética, resulta relevante analizar por qué la estrategia pudo o no haber funcionado para el gobierno federal en curso. Me parece que la respuesta se encuentra en los incentivos y las motivaciones que tienen los legisladores para alinearse con su partido o cooperar con otro grupo parlamentario. Es decir, la evaluación que el legislador haga de manera individual sobre los beneficios que obtendrá en el corto y en el largo plazo si vota conforme a la ideología de su partido o las indicaciones de su grupo parlamentario, o si en su defecto apoya la agenda del gobierno federal.

## **6. Cohesión y disciplina partidista en el Congreso de 2006 y 2012**

Después de revisar las alternativas anteriores, la hipótesis resultante es que para que exista una separación de poderes efectiva, y un sistema republicano de pesos y contrapesos eficaz, dependerá de la capacidad de los partidos de oposición para estar cohesionados, disciplinados e incluso coordinados en el Congreso, para constituir un contrapeso al Poder Ejecutivo. Por ende, la capacidad de un presidente de imponer su agenda legislativa dependerá de la cohesión y/o disciplina que tenga su partido frente a la cohesión y/o disciplina de los partidos de oposición.

Esto podría explicar el aparente 'retroceso' a las viejas prácticas autoritarias del PRI, debido a que los partidos de oposición volvieron a condiciones de fragmentación comparables con las de los partidos de oposición antes de 1997.

Después del "final de fotografía" de la elección por la que el Presidente Calderón asumió la presidencia, la izquierda se radicalizó, desconociendo a Calderón como presidente legítimo.

"En ese período, una coalición PAN-PRD pudo haber aprobado reformas constitucionales sin contar con el apoyo del PRI. Por desgracia, en aquellos años muchos perredistas tenían prácticamente prohibido negociar con panistas. En la práctica esto dio al PRI un poder de negociación mucho mayor al esperado dado el tamaño de su bancada" (Aparicio 2013, abril 4).

Independientemente de la complejidad que pudiera tener una alianza entre los partidos de derecha e izquierda en México, tras la radicalización de la izquierda la posibilidad de aprobar cualquier reforma constitucional al margen del PRI se esfumó. La izquierda se mantuvo cohesionada y como una oposición real al régimen, obligando al gobierno de Calderón a negociar al PRI, lo cual desplazó al PRD como segunda fuerza política en el Congreso. El poder relativo que el PAN y el PRD le otorgaron al PRI pudieron derivar en una disciplina férrea, aún cuando tras la elección el PRI hubiera estado debilitado, lo cual derivó en que sólo pudiera aprobar dos iniciativas de gran calado: la Reforma a la Ley del ISSSTE y la Ley para la Reforma del Estado.

En cambio, la LXII Legislatura que ingresó en 2012 con el gobierno de Enrique Peña Nieto, en sus primeros siete meses de trabajo superó en 44% la productividad lograda durante el arranque de la presidencia de Calderón y en 136% la del comienzo de Fox (*cf.* Robles, 2013, mayo 6).

El cambio, el gobierno de Enrique Peña Nieto enfrenta a un PAN extremadamente debilitado, con severos conflictos internos entre "Maderistas" y "Calderonistas". Asimismo, el PRD también atraviesa una crisis importante y se ha fracturado entre los seguidores de Andrés Manuel López Obrador -el ala más radical que ya se ha constituido en una nueva fuerza política llamada "Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA)"-, y la izquierda moderada de Ebrard y de los llamados "Chuchos".

El Pacto por México consiguió incluso poner a los pequeños partidos de izquierda en contra del PRD considerando traición que se alinearan y apoyaran las propuestas del gobierno. En estas circunstancias, el PRI con un gobierno de minoría y una estricta disciplina partidista ha logrado pasar sus reformas como cuchillo caliente en mantequilla.

Para reforzar el análisis, estudiamos el comportamiento de los legisladores de la LXII Legislatura en las 13 votaciones más polémicas del segundo año de ejercicio, el período en el que se aprobó la Reforma Energética y sus leyes secundarias (ver. Anexo I y Anexo II).

El PRI de Enrique Peña Nieto ha demostrado ser un partido sumamente cohesionado y disciplinado cuyas decisiones en el congreso están centralizadas en las Coordinaciones de los Grupos Parlamentarios y todos sus legisladores votan en una misma dirección. En prácticamente todas las votaciones más relevantes que se llevaron a cabo durante el segundo año de ejercicio, los diputados del PRI votaron alineados, incluyendo reformas polémicas salvo un diputado que votó en contra de la Reforma Energética, pero nuevamente todos se alinearon al votar por sus leyes secundarias. En el otro 4% de los casos, votaron de forma distinta entre uno y tres legisladores, y generalmente fue un voto en abstención.

En el caso del Senado, en el 100% de las votaciones más relevantes ó polémicas que se llevaron a cabo durante el segundo año de ejercicio, todos los senadores del PRI-PVEM votaron alineados, incluyendo reformas polémicas como la Reforma Energética y sus leyes secundarias.

El PAN en Cámara de Diputados sólo logró votar de forma totalmente coordinada en 3 ocasiones y en ninguna ocasión se unió como mayoría al PRD para oponerse a las iniciativas del PRI.

En el Senado, el PAN, también ha votado alineado en la mayoría de sus votaciones, salvo en tres ocasiones uno o dos senadores votaron de forma opuesta, con excepción del caso de la Reforma a la Ley de Telecomunicaciones, en el que una tercera parte de la bancada del PAN decidió votar de forma distinta.



Ahora bien, en el caso de los integrantes de la bancada del PRD, podemos observar que los diputados votaron de forma distinta en el 40% de las veces, pero lograron votar de forma disciplinada en 5 de las votaciones, en contra de la legislación relacionada con la Reforma Energética. La indisciplina del grupo parlamentario del PRD varía desde el voto va desde un diputado hasta incluso la mitad de la bancada. Esto puede explicarse por las divisiones internas que existen dentro del partido entre "Los Chuchos" y "Los Bejaranistas" simpatizantes también de López Obrador y del Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA).

Por otro lado, el PRD voto descoordinado en prácticamente la mitad de las votaciones polémicas con 1 y hasta 9 legisladores que votan distinto que la mayoría de su bancada; y en lo que respecta al otro partido de izquierda, el PT, su voto ha sido consistentemente de oposición a todas las reformas polémicas, por lo que no siempre ha coincidido con el PRD en al menos 3 ocasiones, en materia de Reforma Fiscal, Reforma Política y Ley de Consulta Popular. Lo cual difiere mucho del comportamiento de los partidos de izquierda en cámara de diputados, quienes en casi todas las votaciones se alineaban con la mayoría del PRD.

Es importante mencionar, que la oposición en Cámara de Diputados es más indisciplinada que la oposición en el Senado, y en general hay escasa cooperación entre partidos de oposición. Aunado a esto, la coordinación entre las bancadas del mismo partido en ambas cámaras es muy deficiente, y en más de una ocasión, ya sea en el Senado o en Cámara de Diputados, los legisladores han buscado hacerle modificaciones a una minuta que ya había sido aprobada por la bancada de su partido en la cámara colegisladora. Ejemplo de ello son la reforma laboral, la reforma de telecomunicaciones, y la reforma a la ley de transparencia y acceso a la información gubernamental que aún se encuentra 'atorada' en la Cámara de Diputados.

¿Qué determina las diferencias en la disciplina que ha demostrado el partido en el poder y la indisciplina de los partidos de oposición? ¿Por qué hay mayor disciplina en una Cámara que en la otra?

## **7. Factores determinantes de cohesión y disciplina partidista**

Como se ha mencionado en páginas anteriores, a lo largo de los 70 años de hegemonía priísta, desde 1930 hasta prácticamente el año 2000, el Congreso no constituyó un contrapeso efectivo ni una representación de los intereses colectivos, sino que más bien fue una extensión de la Presidencia de la República, en un sistema decidido a premiar las muestras de lealtad y castigar la indisciplina (González, 2010: 97).

Es bien conocido que la forma de acceder al poder en el partido durante esta época fue formarse en la fila y 'alinearse' con la posición de sus superiores. Así, los líderes del partido y de los grupos parlamentarios han dispuesto de una variedad de incentivos políticos y económicos para disciplinar a su bancada (desde el apoyo para futuras candidaturas o posiciones de mayor responsabilidad, hasta la distribución de bonos o recursos para sus distritos electorales).

A partir de 1997, con el surgimiento de nuestro sistema multipartidista, el tema de la cohesión partidista ha tomado mayor relevancia -principalmente por preocupaciones sobre gobernabilidad-, lo que ha facilitado el surgimiento de teorías que tratan esta cuestión desde distintos ángulos: las reglas electorales, el tipo de listas, el liderazgo del partido, las reglas del congreso (González, 2010:104).

Las reglas electorales son importantes porque modifican las opciones que los legisladores perciben para continuar con su carrera política y por ende afectan sus decisiones de los actores al momento de optar por alinearse o no con su partido. Rebolledo (2005) menciona que la no reelección legislativa, sumada a la escasa competencia que se había tenido en la época de la hegemonía priísta, ha dado pie a que se piense que en México, los diputados no tienen incentivos para conectarse con su electorado.

Rebolledo (2005) nos explica que la alta disciplina partidaria se da en buena medida por el amplio margen de control que los partidos poseen dentro y fuera del legislativo; ya que los partidos mantienen un monopolio sobre las candidaturas a puestos de elección popular. La reelección legislativa consecutiva de legisladores, por ejemplo, facilita que la lealtad del legislador se centre en los intereses de su electorado más que en la línea que

dicte su partido; mientras que la no reelección consecutiva hace que el futuro profesional del legislador dependa del partido, de modo que sus posiciones estarán alineadas y orientadas a asegurar su futuro político.

La lealtad al partido se genera cuando los partidos constituyen la única vía para acceder a un puesto de elección popular; y cuando existe la representación proporcional, debido a que normalmente son los liderazgos dentro del partido quienes nominan a los candidatos. Por ejemplo, cuando el PRI tenía ganadas las elecciones ex ante, los legisladores se limitaban a mantener buenas relaciones con los líderes del partido con el fin de asegurar un buen camino en su carrera política (Rebolledo, 2005: 314).

Más aún, el tipo de listas por el que se accede a un puesto de representación proporcional también determina la capacidad del partido de ejercer disciplina sobre sus integrantes. Por ejemplo, en el caso de las listas abiertas, los votantes pueden escoger a los candidatos que integran la lista y fijar el orden en que se colocan los candidatos, determinando por ende las posibilidades de cada uno de los candidatos de acceder a un escaño. Por el contrario, en casos como el de México, en dónde tenemos un sistema de listas cerradas y bloqueadas, es decir que la nominación de los candidatos y el lugar que ocupan en la lista dependen directamente de la determinación del partido y no puede ser alterado por los votantes, los partidos tienen mucho mayor poder sobre las decisiones de sus integrantes.

Las reglas en el congreso resultan relevantes, debido a que establecen los lineamientos para la interacción de los legisladores, dentro y fuera de su bancada. En el caso mexicano, la Ley Orgánica del Congreso Federal resulta importante, debido a que establece la existencia de una Junta de Coordinación Política, misma que estaría integrada por los líderes de las bancadas en el Congreso. Así, los partidos a través de la Junta de Coordinación Política, distribuyen puestos de poder al interior de la legislatura, es decir, la titularidad de las comisiones ordinarias y especiales, así como la asignación del presupuesto adicional que estas comisiones conllevan.

Todos estos criterios aplican en la misma medida para todos los partidos, y se han mantenido constantes desde 1997, por lo que estos factores no nos ayudarían a explicar la

diferencia entre la disciplina del PRI y el PAN al intentar pasar su Reforma Energética como partido en el poder. Sin embargo, los siguientes dos factores sí pueden generar diferencias en la disciplina que logra ejercer un partido y otro.

El primero consiste en los estatutos y la cultura política de los partidos, pues a través de ellos se establece quiénes postulan a los candidatos, el financiamiento del partido a campañas electorales, y el grado de control que el partido tiene sobre la carrera política de sus integrantes.

El segundo y último criterio que debemos tomar en consideración consiste en la relación que guarde el Presidente con el líder de las bancadas de su partido en el congreso, puesto que sería este quien en teoría disciplinaría al resto de los legisladores en torno a una u otra posición.

## **8. Los estatutos, las dinámicas internas del partido y la relación entre Presidente y Partido en el Poder.**

### *El Partido Acción Nacional antes y después de Felipe Calderón*

El Partido Acción Nacional (PAN) dentro de sus estatutos contempla una estructura sumamente vertical. La autoridad máxima reside en el Presidente del Partido, después en el Secretario General que hace las funciones como de un vicepresidente, y finalmente las secretarías y coordinaciones que en conjunto integran el Consejo Ejecutivo Nacional (CEN). Posteriormente la misma organización se replica en el Comité Directivo Estatal (CDE) y en el Comité Directivo Municipal (CDM).

El CEN del PAN es quien decide quiénes se lanzarán de pre-candidatos a legisladores federales por mayoría y plurinominales y quienes serán pre-candidatos a Presidente. Los CDEs deciden quiénes se pueden postulan para gobernador, senador y legisladores locales; mientras que los CDMs eligen los candidatos a cargos del gobierno municipal. La elección final se realizaba mediante convenciones en las que los miembros activos y adherentes votaban por los candidatos finales para todos los niveles.

Los estatutos establecían que los adherentes debían tener al menos un año para poder votar y que los miembros activos debían tener al menos 3 años en el partido para poder ser votados. En 2013 se modificaron los estatutos para poder permitir candidaturas externas, es decir de personas no pertenecientes al partido y sin una carrera política en su interior, lo cual pudo haber modificado los incentivos para ser leal al partido.

En el aspecto de disciplina, los estatutos del PAN incluyen un apartado de sanciones por deslealtad o indisciplina, que van desde amonestación, privación del cargo, hasta la suspensión de derechos o expulsión del partido. mismos que serían aplicados de acuerdo a determinaciones de la Comisión de Orden (Nacional o Estatal), y cuyos fallos son definitivos e inapelables. Es importante mencionar que la existencia de una Comisión de Orden a nivel estatal con un poder equivalente a aquel de la Comisión de Orden Nacional fortalece la lealtad a grupos locales, sobre la lealtad al CEN.

Antes de la llegada de Calderón al poder, el Yunque, es decir los grupos de extrema derecha del PAN eran quienes mandaban al interior del partido. El Presidente Felipe Calderón empezó a buscar dominio sobre las estructuras partidistas estatales y municipales, y posteriormente las nacionales. La Presidencia de la República naturalmente podía ejercer mayor influencia mediante la nómina, el presupuesto y la implementación de programas sociales para fortalecer su estructura. Posteriormente logró colocar a su gente al frente del CEN con el nombramiento de César Nava. Muchas de las decisiones sobre nombramientos empezaron a tomarse por "dedazo" del Presidente, al margen de la vida partidista de los posibles candidatos. Esto naturalmente también generó inconformidad al interior del partido, ya que los militantes debían contar con la aprobación del Presidente de la República para avanzar en su carrera política, muy a la vieja usanza del PRI.

Antes, la disciplina partidista obedecía más a las aspiraciones políticas que los militantes tuvieran y a los méritos que tuvieran que hacer frente a los Consejos Nacional, Estatal y Municipal, que a una amenaza de sanción. Sin embargo, los cambios recientes dentro de la cultura política del partido hacia un partido de masas y de operadores políticos -en el que el poder real se mide mediante el número de votantes que te respaldan y los recursos económicos que tienes- han favorecido una mayor lealtad a los grupos regionales que a las cúpulas del partido.

La elección para cargos al interior del partido, hasta antes de 2013, el Presidente del Partido y los integrantes del CEN eran elegidos por 110 "hombres ilustres" que constituían los consejeros nacionales. Sin embargo, después de la más reciente reforma a los estatutos del partido, el PAN abrió completamente la elección a votación de todos los miembros activos y adherentes, en un esfuerzo por arrebatarse el poder a los Calderonistas.

Esto tiene implicaciones importantes, en dos vertientes. Primero, la elección abierta por la Presidencia favorece las fracturas y la polarización al interior del partido. Por otro lado, existe un riesgo importante de que entre los adherentes haya gente infiltrada de los gobiernos locales que deriven en cacicazgos, o que participen con poder de decisión sobre los manejos internos del partido infiltrados de partidos opositores.

Si bien los Maderistas consiguieron arrebatarse al CEN a los Calderonistas, estas dinámicas generaron grupos políticos polarizados. Tras las elecciones de 2012, Calderón logró colocar a su gente cercana al interior del Senado, sin embargo Madero destituyó a Cordero como Coordinador del Grupo Parlamentario y en sustitución nombró a Jorge Luis Preciado. No obstante la bancada panista en el Senado continúa dividida entre unos cuantos maderistas, otros pocos independientes y una mayoría de senadores calderonistas que no se alinean con su coordinador sino que mantienen la lealtad a Cordero y a Calderón.

La historia fue la opuesta en la Cámara de Diputados, ya que los simpatizantes al Presidente del PAN suman al menos el 70% de la bancada, por lo que para el gobierno del Presidente Peña Nieto resultó relativamente sencillo negociar sus reformas con el CEN del PAN y la bancada de la cámara baja.

#### *El Partido Revolucionario Institucional antes y después de Enrique Peña Nieto*

La estructura del Partido Revolucionario Institucional (PRI) tradicionalmente ha considerado al Presidente de la República (si es priista obviamente) como líder del partido, y contempla al Consejo Ejecutivo Nacional, los Consejos Estatales y Municipales; pero también se desdobra hasta llegar a comités seccionales (vecinales) y abarcar también grupos independientes que actúan como satélites del partido, y que ellos llaman "la base de su

integración social": el sector obrero, campesino y popular. Todos ellos con la posibilidad de postular a candidatos para cargos de dirigencia y representación popular. Cabe mencionar que el PRI además tiene varias organizaciones juveniles y contempla dentro de sus estatutos la inclusión de al menos 30% de candidatos jóvenes titulares y suplentes.

Las bases del PRI se fortalecían tradicionalmente mediante el otorgamiento de mayores recursos presupuestales o programas sociales que beneficiaban a los grupos a nivel local y por la colocación de sus miembros en puestos de gobierno, quienes además deben donar el 5% de su sueldo mensual al partido. Es importante notar que cuando el PAN llegó al poder por primera vez, tuvo que trabajar en gran medida con funcionarios priístas, ya que el PAN no contaba con suficientes integrantes con la experiencia necesaria para hacer un reemplazo completo de la plantilla de funcionarios públicos. Muchos de estos funcionarios -como es por ejemplo el caso de los embajadores y diplomáticos del Servicio Exterior Mexicano-, incluso permanecieron en funciones durante la presidencia de Felipe Calderón pero mantuvieron su afiliación y lealtad al PRI.

De acuerdo con sus estatutos, la Asamblea Nacional es el órgano supremo del partido y está conformado por el Consejo Político Nacional (CPN), el Comité Ejecutivo Nacional (CEN) -integrado por Presidente, Secretario General y Secretarios de Comisiones, los Comités Directivos Estatales (CDE), los presidentes de los Comités Directivos Municipales, Delegacionales y Seccionales, los legisladores federales, dos diputados locales por entidad federativa y dos representantes de la Asamblea del Distrito Federal, presidentes municipales, síndicos, y delegados de las organizaciones del sector obrero, agrario y popular, las organizaciones juveniles y demás instituciones que integran al partido.

La Asamblea Nacional elige al Presidente y Secretario del CEN, quienes a su vez presiden también el CPN, órgano que no sólo administra el presupuesto para las campañas, sino que entre sus múltiples funciones contempla el establecimiento de posiciones políticas, ratificar coaliciones y asegurar la unidad del partido.

Tras la derrota del PRI en 2006, el partido estaba dividido y podría decirse que sufría su más grave crisis, tras perder por segunda vez consecutiva las elecciones y convertirse en la tercera fuerza electoral en el Congreso.

En 2007, Beatriz Paredes asumió la presidencia del CEN del PRI. Se dice que su liderazgo fue una pieza clave para recuperar el llamado "orgullo priísta", así como para reunificar y fortalecer al partido, hasta convertirlo nuevamente en la primera fuerza política hacia las elecciones de 2012. Beatriz Paredes logró convencer a los priístas de todas las distintas corrientes internas de evitar confrontaciones entre grupos y apoyar a candidatos de unidad muchas veces elegidos desde la dirigencia. Así, a partir de 2007, el PRI se dedicó a cerrar filas desde las bases de la estructura priísta y así lograron recuperar varias gubernaturas; de modo que para 2009 el PRI ya contaba con prácticamente 2/3 de los gobiernos estatales y suficiente fuerza para recuperar el control del congreso federal y la mayoría de los congresos estatales.

Es importante mencionar que los estatutos del PRI establecen como pre-requisito para aspirar a una candidatura para un cargo de administración interna del partido, o cargos del servicio público tener "comprobada disciplina y lealtad al Partido". El PRI además contempla dentro de su estructura coordinadores de acción legislativa para senadores, diputados federales y diputados estatales, cuya responsabilidad es alinear el trabajo que realizan los legisladores con los las plataformas electorales del partido, y vigilar que el trabajo de los legisladores de la fracción parlamentaria se conduzca en apego a los principios y programas del partido.

Si esto no fuera suficiente incentivo para los legisladores para apegarse a las indicaciones del titular del Partido y sus coordinadores de bancada, existe además un órgano, tanto a nivel Estatal como Federal de Justicia Partidaria, encargado de administrar estímulos y sanciones para, entre muchos otros objetivos, "enaltecer la lealtad de los priístas" y evaluar su desempeño en los cargos que les fueron encomendados, señalando y sancionando "conductas equívocas". La Comisión de Justicia Partidaria podrá dictar sanciones desde la suspensión temporal de derechos partidistas, hasta la inhabilitación o la expulsión. El PRI asume como renuncia a la militancia que uno de los legisladores acepte



comisiones que le confiera otro partido o hasta la inhabilitación del cargo y/o expulsión del partido si el legislador deja de formar parte del grupo parlamentario en el Congreso.

### *La disciplina como reflejo de los estatutos y la cultura política*

La maquinaria priísta que genera cuadros leales y disciplinados desde jóvenes, incorporándolos a puestos de decisión dentro del partido y como funcionarios en la administración pública parece continuar funcionando de maravilla hoy en día, independientemente de la crisis y las fracturas que sufrieron en 2006. En buena parte debido a la importancia que el PRI le otorga a estas cualidades al momento de repartir y apoyar candidaturas y puestos de mayor responsabilidad.

Por otro lado, las modificaciones que el PAN ha realizado en sus estatutos y en la vida política al interior del partido han profundizado las diferencias entre grupos y la polarización de los militantes. Esto, aunado a la "dilusión" de los derechos partidistas de la militancia -cuyos votos son equivalentes a los de un adherente y cuya trayectoria política y partidista resulta irrelevante en la elección de candidatos-, ha favorecido sin duda a que la lealtad de sus miembros esté más arraigada en los grupos locales que en la dirigencia del partido y en las coordinaciones de sus grupos parlamentarios.

## Capítulo V: Implicaciones de la Reforma Política en la disciplina partidista.

La Reforma Política Electoral aprobada en diciembre de 2013 introdujo varios cambios importantes en el marco regulatorio lo cual podría tener efectos importantes en el funcionamiento del sistema político mexicano. Entre ellos destacan los siguientes:

### *1) Reelección consecutiva*

La reforma contempla la reelección consecutiva de legisladores federales y locales así como la reelección de presidentes municipales, electos a partir de 2018. En el Congreso Federal se permitirá la reelección consecutiva de Senadores por dos períodos y de diputados hasta por cuatro períodos, para alcanzar en ambos casos un máximo de 12 años de forma consecutiva.

La implicación más importante que pudiera tener esta modificación es que los legisladores pudieran privilegiar los intereses locales de su electorado sobre los de su propio partido -al menos durante su primer período en el caso de los Senadores y los primeros tres períodos para el caso de los Diputados-. Lo anterior debido a que, de acuerdo con la teoría "la reelección legislativa convertiría a los legisladores y políticos de cualquier tendencia en entes responsables que deben rendir cuentas al electorado, de lo contrario el elector podrá 'castigarlo' con el 'poder de su voto ciudadano' y dejarlo fuera del poder político" (Márquez, 2014: web). Es decir, que su carrera política inmediata dependería de la percepción que el ciudadano tuviera de su desempeño y no tanto del partido al que pertenecen. Si la reelección fuera indefinida, y no limitada a 12 años, el poder que ejercen los partidos sobre los legisladores se diluiría aún más, debido a que la carrera política del legislador dependería casi exclusivamente de su electorado.

Sin embargo, la legislación incluye un candado que elimina la independencia relativa con la que pudiera desempeñarse el legislador en estos períodos y asegura la disciplina partidista: *los candidatos a reelección deberán ser postulados por su mismo partido, a menos que hayan renunciado a su militancia antes de la mitad de su mandato.* Si bien la reelección permitirá profesionalizar a los legisladores, el hecho es que tampoco

podemos afirmar que constituya un elemento de rendición de cuentas efectivo. Es posible que el efecto político-electoral sea el mismo que se tiene actualmente, se votará por la continuidad de un partido y no tanto por el desempeño individual del legislador como representante de los intereses de su distrito.

## *2) Gobiernos de coalición*

La nueva legislación permite al Presidente de la República optar en cualquier momento por un gobierno de coalición -ya sea con uno o varios partidos políticos con representación en el Congreso Federal.

Asimismo, se crea una Ley General de Partidos Políticos, en el que se establece un sistema de coaliciones para elecciones federales y locales con algunas variantes. Se permiten coaliciones flexibles para postular al menos al 25% de las candidaturas en un mismo proceso electoral federal ó local, bajo una misma plataforma electoral. También se modifica la definición de coalición parcial para postular al menos el 50% de las candidaturas dentro de un mismo proceso electoral, local ó federal, y bajo una misma plataforma de campaña.

La justificación de los gobiernos de coalición radica en la creencia de la construcción de mayorías permitirá compartir el poder y conseguir de ese modo la tan ansiada gobernabilidad -aún en el caso de gobiernos sin mayoría incapaces de negociar-, terminando con la parálisis que genera la deliberación de los asuntos públicos en el Congreso (Márquez, 2014: web).

Los gobiernos de coalición son una característica de los sistemas parlamentarios de gobierno; con la particularidad de que el la fracción del Parlamento que obtenga la mayoría en las urnas es invitado a conformar el gobierno y de ella surge el Primer Ministro y su gabinete. Si dicha fracción en algún momento dejara de contar con la mayoría, se disolvería el gobierno y se llamaría nuevamente a elecciones.

En el caso de México, una de las implicaciones más importantes que identifica Solange Márquez (2014) incluye el hecho de que la oposición, deseosa de ocupar espacios en el recién formado gobierno, ceda frente a la agenda legislativa del gobierno en turno,

dejando de lado la representación de los intereses de sus votantes. Es decir que lejos de estar acercándonos a un sistema parlamentario, podríamos estar transitando nuevamente hacia un gobierno de mayoría similar a aquel en el que gobernó el PRI 70 años, y en el que las minorías tenían poco margen de maniobra para influir en el congreso.

### *3) Cuota de género*

La reforma obliga constitucionalmente a los partidos políticos a postular un número equivalente de candidatos a legisladores de ambos géneros, es decir 50% de hombres y 50% de mujeres en la lista. Hoy en día sólo se obedecía a un mandato legal por el que ninguno de los géneros pudiera rebasar el límite de 60%. Asimismo, se establece que tanto el candidato como el suplente deberán ser del mismo género, para evitar el fenómeno de "Las Juanitas" que se había estado presentando en el Congreso, y a través del cual se postulaban mujeres como candidato a legislador, con el compromiso de renunciar a su cargo en caso de resultar electas a fin de que su suplente hombre tomara el cargo.

La cuota de género en sí no tiene mayores repercusiones en la disciplina o lealtad de los legisladores hacia los partidos políticos, únicamente resulta en una restricción de la legislación. El número de espacios a que la militancia puede aspirar naturalmente se reduce a la mitad, lo que puede generar una competencia más intensa por los espacios a que cada género tendría derecho.

La única preocupación que pudiera surgir de esta medida es que terminemos generando una discriminación inversa, y que en aras de alcanzar la tan presumida paridad de género, se deje fuera a candidatos con mayor talento. Por tanto, la asignación que los partidos políticos realicen de los espacios que les sean asignados en las urnas será sumamente importante para no desincentivar a sus militantes.

### *4) Candidato ciudadano*

La nueva legislación también incluye la figura de candidato ciudadano, a través de la cual los ciudadanos que así lo deseen podrán competir por cargos de elección popular sin pertenecer a un partido. Este mecanismo, idealmente permitiría relajar un poco la disciplina de partido y permitir que los ciudadanos ejerzan sus derechos políticos de forma directa.

No obstante, la legislación establece una serie de requisitos que obstaculizan el desarrollo de estas candidaturas, por ejemplo: Para ser candidato a Presidente de la República, se requiere recabar firmas de al menos 1% del electorado nacional (780 mil votantes) en 120 días con recursos propios -y sin rebasar el tope de gastos de campaña establecido. Este requisito parece excesivo si consideramos que la ley exige firmas de 0.26% del electorado (220 mil) para constituir un nuevo partido político nacional. Para ser candidato a legislador, se requiere presentar firmas por el 2% del electorado de la entidad correspondiente para Senador y 2% del distrito correspondiente para diputado federal. Finalmente, se requiere a cada candidato constituir una asociación civil, ante notario público, con al menos tres integrantes, el aspirante, su representante legal y un tesorero. La regulación en la materia, para los legisladores locales, deberá determinarse por cada una de las entidades legislativas.

Las implicaciones en este sentido son diversas, no obstante coincido con la opinión de algunos analistas, en el sentido en que que la legislación en materia de las candidaturas ciudadanas está diseñada para hacerlas fracasar (CNN, 2014: web).

La legislación está hecha para privilegiar y fortalecer a los partidos. Incluso como ciudadano, se tienen más incentivos para constituir un nuevo partido político y a través de él buscar los puestos de elección popular. Sin embargo es importante notar que dado que se han incrementado los umbrales para que los partidos pequeños mantengan el registro-el umbral ahora es de 3% del electorado; y al conseguir el registro, automáticamente obtienen el derecho para un determinado número de diputados plurinominales por el principio de representación proporcional-, quizás el fenómeno que se observará será un boom de partidos nuevos en cada elección, sin muchas posibilidades reales de que sobrevivan.

La nueva legislación probablemente no afectará mucho a los tres partidos grandes que hay en México. Quizás los más afectados serán los partidos de la izquierda, pues tradicionalmente la oferta electoral de la izquierda ha estado dividida entre el PRD y por una serie de partidos más pequeños, como el Partido del Trabajo (PT) y Movimiento Ciudadano (MC) quienes podrán enfrentar mayores dificultades para conseguir su registro nacional en cada elección.

Cabe mencionar que, además el PRD se encuentra sumamente debilitado por la salida de muchos simpatizantes que han decidido seguir a López Obrador en la formación de MORENA como nuevo partido político; y por el escándalo en el que su partido se ha visto involucrado, tras apoyar al ex alcalde de Iguala, presunto responsable de la desaparición de 43 normalistas en Ayotzinapa. Podríamos esperar que los distintos grupos buscaran desvincularse de estos sucesos y que quizás el resultado fuera, al menos temporalmente, un fortalecimiento de los partidos más pequeños.

## Capítulo V. Conclusiones

Coincido con Aparicio (2013, abril 4: *web*) en que la capacidad y el liderazgo de un Presidente -y yo agregaría 'y de su equipo'- no pueden ignorarse de un plumazo. Sin embargo, considero que más allá de la iniciativa y la destreza que hayan mostrado para reunir a todas las fuerzas políticas y lograr compromisos, el Pacto por México no es el motivo por el que Peña Nieto ha logrado superar los obstáculos de un gobierno dividido.

La experiencia de México demuestra que la separación de poderes y un gobierno dividido no son necesariamente receta para el fracaso, ni que la firma de un acuerdo multipartidista es garantía de una coalición estable. A principios de 2013, Aparicio mencionaba que "si el Pacto por México se deshiciera mañana, el Presidente Peña Nieto aún podría enviar sus iniciativas al Congreso y negociarlas caso por caso" (Aparicio, 2013, mayo 1: *web*); lo cual efectivamente sucedió hacia finales de ese mismo año y su capacidad de negociar y aprobar sus reformas se vió probada por el caso particular de la Reforma Energética. La posición centrista del PRI en el espectro ideológico no sólo facilita que pueda crear coaliciones *ad hoc* a los temas que desee impulsar; sino que además complica mucho la coordinación de los partidos de oposición de la izquierda y la derecha.

Más aún, la disciplina casi militar que presenciamos dentro de los grupos parlamentarios del poder en el poder contrasta con las múltiples fracturas y la indisciplina que se percibe inter e intra-bancadas de los partidos de oposición en las dos Cámaras del Congreso; razón por la cual resulta prácticamente imposible hacerle frente a la agenda del Presidente.

Javier Aparicio y Jose Antonio Crespo coinciden en que "para que haya mejores reformas se requieren mecanismos que permitan crear acuerdos políticos creíbles y duraderos [...] y que para que haya un mejor gobierno, urge que exista una oposición vigorosa vigilando su desempeño" (2013, mayo 1: *web*). Hoy no tenemos una oposición vigorosa, tenemos una oposición casi agonizante entre sus propias pugnas internas; y un partido en el poder sumamente cohesionado que hacer parecer que la división de poderes prácticamente se hubiera esfumado.

Como se mencionó en capítulos anteriores, la maquina interna del PRI parece estar mejor aceiteada que nunca. La disciplina que muestran todos sus funcionarios y el respaldo que ofrecen al Presidente contrasta con la experiencia que tuvo su antecesor, el Presidente Felipe Calderón, quien no sólo tuvo la tarea difícil de negociar con el PRI -y a un precio muy alto, por ser prácticamente su único interlocutor en el Congreso-, sino que también enfrentó diferencias con la dirigencia de su partido partido y sus grupos parlamentarios.

La Reforma Político-Electoral, desde mi punto de vista, lejos de regresar el mando a los ciudadanos, fortaleció el papel de los partidos en el sistema y quizás la lealtad que los mismos legisladores pudieran tener al centro. La reelección legislativa no representa una rendición de cuentas efectiva del legislador hacia los distritos electorales a quienes naturalmente se deben, sino más bien la reelección del partido en el escaño por 12 años.

La inclusión de las candidaturas ciudadanas tampoco tendrá efectos tangibles en la disciplina de los partidos, dada la magnitud de requisitos de firmas que se han establecido para su registro; resultaría más fácil para el ciudadano crear un nuevo partido político y de ese modo postularse. Eso sí, los partidos pequeños se verán constantemente amenazados de perder el registro, al haberse elevado el umbral al 3% de los votos del electorado.

Los más beneficiados de la reforma sin duda serán los partidos y principalmente los tres más grandes. No obstante el reto para los partidos de oposición seguirá siendo trabajar en su reunificación, en generar los incentivos necesarios para disciplinar a sus militantes y alinearlos con la posición del líder del partido. De otro modo, no podrán hacer frente al PRI, cuya fuerza radica, tanto en su posición de centro, como en en la lealtad y disciplina de sus integrantes.

La inclusión de gobiernos de coalición en la reforma también tenderá a darle mayor poder al partido en el gobierno, y naturalmente al Presidente, en caso de que consiga construir una coalición mínimamente estable cuya mayoría le permita actuar sin tener que preocuparse por la oposición. Esto funciona muy bien en los sistemas parlamentarios, sin embargo, es necesario recordar que en este sistema de gobierno existe una puerta de salida - a través del voto de no confianza- para relevar a un mal gobierno de su cargo y así se evita que el Primer Ministro en turno tenga total discrecionalidad. En nuestro caso, no existe



dicha puerta de salida, por lo que, si el Presidente lograra construir un gobierno de coalición estable, podríamos regresar a un escenario similar al que prevaleció en los 70 años de gobiernos priístas, en el que el Ejecutivo en turno tuvo poder casi total sobre la agenda, sin que la oposición tuviera mucho margen de maniobra en el Congreso para frenar las iniciativas del Ejecutivo.

Podría discutirse si es necesario realizar más reformas para reforzar el carácter republicano de nuestro sistema democrático, sin embargo tendríamos que decidir si preferimos a) tener un sistema de pesos y contrapesos fuerte que limite la posibilidad de acción del Ejecutivo, con el riesgo de parálisis que eso conlleva; b) si preferimos mantener el sistema actual, cuyo correcto funcionamiento está supeditado a la fuerza relativa de los partidos de oposición y del partido en el poder; o bien c) si transitamos hacia un sistema más flexible que permita al Presidente impulsar su agenda, dejando enteramente en sus manos la calidad de las políticas públicas y la conducción del país, que es hacia dónde apunta el gobierno de coalición aprobado en la reforma.

Las implicaciones de la Refoma Política-Electoral empezarán a verse a partir de la elección presidencial de 2018. Mientras tanto, es posible que los partidos de oposición sigan nadando "de muertito" o colgándose de los "salvavidas" que les tiende el gobierno en curso -como el Pacto por México- en lo que logran reparar sus múltiples fracturas; pues puede ser para ellos más redituable electoralmente presumir la aprobación de algunas de las reformas afines a su propia agenda, que ver las reformas pasar por la enorme disciplina del PRI y la indisciplina de sus propios partidos -y encima de todo- no salir en la foto.

## Bibliografía

- Almond, G. (2001). "La historia de la disciplina", pp. 83-149. En Goodin, R. y Klingemann, H. *A New Handbook of Political Science*. Oxford: Oxford University Press.
- Aparicio, J. (2013, abril 4) "No (sólo) eres tú, es el Congreso". En Blog *Animal Político*. Recuperado el 6/V/2013 desde <http://www.animalpolitico.com/blogueros-covarianzas/2013/04/04/no-solo-eres-tu-es-el-congreso/#axzz2SX4eFHEv>
- \_\_\_\_\_ (2013, abril 21) "Las alianzas funcionan". *Reforma*. Recuperado el 6/V/2013 desde [http://www.reforma.com/edicionimpresa/interactiva/interactiva.htm?date\\_seccion=20130421&name\\_seccion=enfoque&liganej=&dia1=Sun+Apr+21+02%3A00%3A00+CDT+2013&seccion1=date\\_seccion%3D20130421%26name\\_seccion%3Denfoque](http://www.reforma.com/edicionimpresa/interactiva/interactiva.htm?date_seccion=20130421&name_seccion=enfoque&liganej=&dia1=Sun+Apr+21+02%3A00%3A00+CDT+2013&seccion1=date_seccion%3D20130421%26name_seccion%3Denfoque)
- \_\_\_\_\_ (2013, abril 27). "La (in)trascendencia del pacto". *Excélsior*. Recuperado el 6/V/2013 desde <http://www.excelsior.com.mx/javier-aporicio/2013/04/27/896187>
- \_\_\_\_\_ (2013, mayo 1) "Nada es para siempre: el Pacto y el primer año del congreso". En Blog *Animal Político*. Recuperado el 6/V/2013 desde <http://www.animalpolitico.com/blogueros-covarianzas/2013/05/01/nada-es-para-siempre-el-pacto-y-el-primer-ano-del-congreso/#ixzz2S6ED9sUX>
- Arteaga, J.M. (2008) "Niega Hacienda soborno a diputados para aprobar Reforma Energética" *El Universal*, web. Recuperado el 7/XI/2014 desde <http://www.eluniversal.com.mx/notas/515663.html>
- Colomer, J. (2001). "Política y elección social", pp. 13-26. *Instituciones políticas*. Barcelona: Ariel.
- Crespo, J.A. (1990) "Hacia una cultura de la legalidad", pp.127-128. En *Nueva Antropología [en línea]*, XI, octubre. Recuperada el 26 de agosto de 2014 desde <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=15903807>
- Dahl, R. (2010). "La Poliarquía", pp. 395-412. En Del Águila, R. y Vallespín, F. (eds.) *La democracia en sus textos*. Madrid: Alianza Editorial.
- De Gabriel, J. (2010). "La crítica elitista de la democracia ", pp.197-210. En Del Águila, R. y Vallespín, F. (eds.) *La democracia en sus textos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Gazcón, F. (2013, marzo 13) "Standard & Poor's considera que podría subir la calificación económica de México". *Excélsior*. Recuperado el 6/V/2013 desde <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/03/13/888748>
- González, E. (2001) "Alexis de Tocqueville y la Teoría del Estado Democrático", pp. 8-27. En Tocqueville, A. *La Democracia en América*. México: Fondo de Cultura Económica.

- González, L.A. (2010) "Cohesión Interna en el PRI ante la falta de liderazgo" *Polis*, Vol. 6 No. 1. Recuperado el 30/XIX/2014 desde <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/polis/cont/20101/art/art5.pdf>
- Hamilton, A.; Madison, J. y Jay, J. (2000). *El Federalista*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Linz, J. (2010) "Los problemas de las democracias y la diversidad de democracias", pp.225-266. En Del Águila, R. y Vallespín, F. (eds.) *La democracia en sus textos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Locke, J. (2003). *Ensayo sobre el gobierno civil*. México: Editorial Porrúa.
- Mainwaring, S. (1990) "Presidentialism in Latin America". *Latin American Research Review*, vol. 25, núm. 1, pp.157-179.
- Márquez, S. (2014) "Gobiernos de coalición en la Reforma Política", *Hechos y Derechos*, No. 21. Recuperado el 20/XI/2014 desde <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/HechosyDerechos/cont/21/art34.htm>
- Michels, R. (2010) "La Democracia y la Ley de Hierro de la Oligarquía", pp.211-217. En Del Águila, R. y Vallespín, F. (eds.) *La democracia en sus textos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Rebolledo, J. D. (2005) "Los determinantes de la indisciplina partidaria. Apuntes sobre la Conexión electoral en el Congreso mexicano, 2000-2003" *Política y Gobierno*. Vol. XII, No. 2, pp.313-330.
- Rivero, A. (2010). "El discurso republicano", pp.49-69. En Del Águila, R. y Vallespín, F. (eds.) *La democracia en sus textos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Robles, L. et. al. (2013, marzo 10). "Los 100 primeros días de Enrique Peña Nieto". *Excélsior*. Recuperado el 6/V/2013 desde <http://www.excelsior.com.mx/2013/03/10/888231>
- Robles, L. (2013, mayo 6). "LXII Legislatura la más productiva; 77 reformas en siete meses". *Excélsior*. Recuperado el 6/V/2013 desde <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/05/06/897643>
- Salazar, C. (2014). "Reciben diputados bonos por 659mdp". *Reforma*, web. Recuperado el 7/XI/2014 desde <http://www.reforma.com/aplicaciones/articulo/default.aspx?id=319194#ixzz3IPrxFqj>
- Sartori, G. (2003). *Ingeniería Constitucional Comparada: Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México: Fondo de Cultura Económica.

\_\_\_\_\_ (2010) "¿Hasta dónde puede ir un gobierno democrático?", pp. 521-531. En Del Águila, R. y Vallespín, F. (eds.) *La democracia en sus textos*. Madrid: Alianza Editorial.

Torres, M. (2014, junio 9) "Ser candidato independiente, posible pero con muchas trabas: especialistas" *CNN México*. Recuperado el 18/XI/2014 desde <http://mexico.cnn.com/nacional/2014/06/09/ser-candidato-independiente-posible-pero-con-muchas-trabas-especialistas>

Zuckermann, L. (2013, agosto 15) "Reforma Energética: ¿Se repetirá la historia?" *Excelsior*. Recuperado el 30/XIX/2014 desde <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/05/06/897643>

### **Documentos Públicos**

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Recuperado del 2/XIX/2014 desde <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/>

*Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 2006*. Recuperado el 2/XIX/2014 desde [http://www.normateca.gob.mx/Archivos/34\\_D\\_921\\_26-04-2006.pdf](http://www.normateca.gob.mx/Archivos/34_D_921_26-04-2006.pdf)

*Estatutos del Partido Revolucionario Institucional*. Recuperado el 2/XIX/2014 desde [http://www.ife.org.mx/documentos/PPP/docs\\_pdf/PRI\\_ESTATUTOS.PDF](http://www.ife.org.mx/documentos/PPP/docs_pdf/PRI_ESTATUTOS.PDF)

*Estatutos del Partido Acción Nacional*. Recuperado el 2/XIX/2014 desde [http://www.ife.org.mx/documentos/PPP/docs\\_pdf/PAN\\_ESTATUTOS\\_VIGENTES.pdf](http://www.ife.org.mx/documentos/PPP/docs_pdf/PAN_ESTATUTOS_VIGENTES.pdf)

*Pacto por México*. Recuperado el 25/X/2014 desde <http://pactopormexico.org/>

*Reforma Política-Electoral*. Recuperado el 2/XIX/2014 desde <http://www.presidencia.gob.mx/reforma-politico-electoral/>

*Votaciones del Senado*. Recuperado el 06/XI/2014 desde <http://www.senado.gob.mx/?ver=sen&mn=8>

*Votaciones de la Cámara de Diputados*. Recuperado el 06/XI/2014 desde <http://www.diputados.gob.mx/Votaciones.htm>

*Anexo I: Votación de Diputados en los 13 temas más polémicos del Segundo Año de la LXII Legislatura (Septiembre 2013-Agosto 2014)*

	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN	TOTAL
<b>1) Ley del Servicio Profesional Docente</b>				
PRI	198	0	0	198
PAN	104	0	1	105
PRD	53	40	4	97
PVEM	26	0	0	26
PT	0	14	8	22
PNA	9	0	0	9
MC	0	15	0	15
TOTAL	390	69	13	472
<b>2) Ley de Coord. Fiscal y Contabilidad Gubernamental</b>				
PRI	208	0	0	208
PAN	107	3	1	111
PRD	72	23	0	95
PVEM	26	0	0	26
PT	0	6	8	14
PNA	10	0	0	10
MC	0	16	0	16
TOTAL	423	48	9	480
<b>3) Reforma Fiscal</b>				
PRI	207	0	0	207
PAN	0	113	0	113
PRD	73	23	0	96
PVEM	25	0	0	25
PT	2	10	0	12
PNA	10	0	0	10
MC	0	18	0	18
TOTAL	317	164	0	481
<b>4) Reforma Financiera</b>				
PRI	191	0	0	191
PAN	97	6	8	111
PRD	59	29	4	92
PVEM	27	0	0	27
PT	0	12	2	14
PNA	8	0	0	8
MC	1	16	0	17
TOTAL	383	63	14	460

	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN	TOTAL
<b>5) Reforma Energética</b>				
PRI	209	1	0	210
PAN	107	3	0	110
PRD	0	95	0	95
PVEM	28	0	0	28
PT	0	13	0	13
PNA	10	0	0	10
MC	0	19	0	19
TOTAL	354	131	0	485
<b>6) Ley Federal de Consulta Popular</b>				
PRI	184	0	0	184
PAN	88	2	0	90
PRD	57	24	4	85
PVEM	24	0	0	24
PT	0	13	0	13
PNA	9	0	0	9
MC	0	18	0	18
TOTAL	362	57	4	423
<b>7) Reforma Política</b>				
PRI	209	0	0	209
PAN	110	0	0	110
PRD	53	40	3	96
PVEM	28	0	0	28
PT	0	13	0	13
PNA	9	0	0	9
MC	0	16	0	16
TOTAL	409	69	3	481
<b>8) Reforma Telecomunicaciones</b>				
PRI	204	0	0	204
PAN	97	6	1	104
PRD	1	94	0	95
PVEM	28	0	0	28
PT	0	11	0	11
PNA	10	0	0	10
MC	0	18	0	18
TOTAL	340	129	1	470

	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN	TOTAL
<b>9) Leyes Secundarias Reforma Energética (Hidrocarburos)</b>				
PRI	206	0	0	206
PAN	88	2	0	90
PRD	0	96	0	96
PVEM	26	0	0	26
PT	0	12	0	12
PNA	10	0	0	10
MC	0	19	0	19
TOTAL	330	129	0	459
<b>10) Leyes Secundarias Reforma Energética (Industria Eléctrica)</b>				
PRI	203	0	0	203
PAN	92	1	0	93
PRD	0	94	0	94
PVEM	26	0	0	26
PT	0	13	0	13
PNA	10	0	0	10
MC	0	20	0	20
TOTAL	331	128	0	459
<b>11) Leyes Secundarias Reforma Energética (Pemex y CFE)</b>				
PRI	202	0	0	202
PAN	92	1	1	94
PRD	0	97	0	97
PVEM	25	0	0	25
PT	0	13	0	13
PNA	10	0	0	10
MC	0	19	0	19
TOTAL	329	130	1	460
<b>12) Leyes Secundarias Reforma Energética (Organos Reguladores)</b>				
PRI	204	0	0	204
PAN	97	6	1	104
PRD	1	94	0	95
PVEM	28	0	0	28
PT	0	11	0	11
PNA	10	0	0	10
MC	0	18	0	18
TOTAL	340	129	1	470

	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN	TOTAL
<b>13) Leyes Secundarias Reforma Energética (Ingresos sobre Hidrocarburos)</b>				
PRI	201	0	0	201
PAN	98	1	0	99
PRD	0	95	0	95
PVEM	24	0	0	24
PT	0	13	0	13
PNA	10	0	0	10
MC	0	16	0	16
SIN GRUPO	0	0	0	0
TOTAL	333	125	0	458

*Fuente: Elaboración propia con información de Cámara de Diputados.*



*Anexo II: Votación de Senadores en los 13 temas más polémicos del Segundo Año de la LXII Legislatura (Septiembre 2013-Agosto 2014)*

	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN	TOTAL
<b>1) Ley del Servicio Profesional Docente</b>				
PRI	52	0	0	52
PAN	37	0	0	37
PRD	5	17	0	22
PVEM	7	0	0	7
PT	0	5	0	5
SIN GRUPO	1	0	0	1
TOTAL	102	22	0	124
<b>2) Ley de Coord. Fiscal y Contabilidad Gubernamental</b>				
PRI	54	0	0	54
PAN	0	36	0	36
PRD	12	8	0	21
PVEM	7	0	0	7
PT	0	6	0	6
SIN GRUPO	1	0	0	1
TOTAL	74	50	0	125
<b>3) Reforma Fiscal</b>				
PRI	54	0	0	54
PAN	0	36	0	36
PRD	11	9	0	21
PVEM	7	0	0	7
PT	0	5	0	6
SIN GRUPO	1	0	0	1
TOTAL	73	50	0	125
<b>4) Reforma Financiera</b>				
PRI	49	0	0	49
PAN	36	0	1	37
PRD	0	19	0	20
PVEM	5	0	0	5
PT	0	5	0	5
SIN GRUPO	1	0	0	1
TOTAL	91	24	1	117

	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN	TOTAL
<b>5) Reforma Energética</b>				
PRI	53	0	0	53
PAN	35	2	0	37
PRD	0	20	0	21
PVEM	7	0	0	7
PT	0	6	0	6
SIN GRUPO	0	0	0	0
TOTAL	95	28	0	124
<b>6) Ley Federal de Consulta Popular</b>				
PRI	51	0	0	52
PAN	34	0	0	35
PRD	11	8	0	19
PVEM	7	0	0	7
PT	0	2	1	3
SIN GRUPO	0	0	0	0
TOTAL	103	10	1	116
<b>7) Reforma Política</b>				
PRI	52	0	0	52
PAN	34	0	0	34
PRD	18	3	0	21
PVEM	7	0	0	7
PT	1	4	0	6
SIN GRUPO	1	0	0	1
TOTAL	113	7	0	121
<b>8) Reforma Telecomunicaciones</b>				
PRI	51	0	0	51
PAN	22	12	0	34
PRD	0	21	0	21
PVEM	5	0	0	5
PT	1	4	0	5
SIN GRUPO	1	0	0	1
TOTAL	80	37	0	117

	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN	TOTAL
<b>9) Leyes Secundarias Reforma Energética (Hidrocarburos)</b>				
PRI	52	0	0	52
PAN	32	0	0	32
PRD	0	21	0	21
PVEM	6	0	0	6
PT	0	6	0	6
SIN GRUPO	1	0	0	1
TOTAL	91	27	0	118
<b>10) Leyes Secundarias Reforma Energética (Industria Eléctrica)</b>				
PRI	53	0	0	53
PAN	32	1	0	33
PRD	0	21	0	21
PVEM	6	0	0	6
PT	0	5	0	5
SIN GRUPO	1	0	0	1
TOTAL	92	27	0	119
<b>11) Leyes Secundarias Reforma Energética (Pemex y CFE)</b>				
PRI	53	0	0	53
PAN	29	0	0	29
PRD	0	19	0	19
PVEM	6	0	0	6
PT	0	6	0	6
SIN GRUPO	0	1	0	1
TOTAL	88	26	0	114
<b>12) Leyes Secundarias Reforma Energética (Organos Reguladores)</b>				
PRI	50	0	0	50
PAN	29	1	0	30
PRD	0	19	0	19
PVEM	5	0	0	5
PT	0	6	0	6
SIN GRUPO	1	0	0	1
TOTAL	85	26	0	111
TOTAL	92	25	0	117

	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN	TOTAL
<b>13) Leyes Secundarias Reforma Energética (Ingresos sobre Hidrocarburos)</b>				
PRI	52	0	0	52
PAN	34	0	0	34
PRD	1	20	0	21
PVEM	5	0	0	5
PT	0	5	0	5
SIN GRUPO	0	0	0	0
TOTAL	92	25	0	117

*Fuente: Elaboración propia con información del Senado de la República.*