

# La negociación política en el cambio institucional de la dinámica legislativa. A propósito del Pacto por México

Lorenzo Arrieta Cenicerós\*/Diego Ramírez Arriaga\*\*

## Resumen

El objetivo de este trabajo es explicar el cambio de la dinámica legislativa e identificar las condiciones y factores que influyen en los acuerdos políticos. A diferencia de los estudios que han explicado el consenso sólo observando el resultado final de las reformas o bien, destacando la importancia de las aptitudes para la negociación, nuestro propósito es analizar el significado de la negociación política y la influencia de la dinámica institucional en los esfuerzos de los actores para reconciliar sus intereses y prioridades en el contexto de las primeras reformas del Pacto por México.

**Palabras clave:** Congreso, Poder Ejecutivo, Pacto por México, Reformas, Negociación, dinámica legislativa.

## Abstract

The objective of this paper is to explain the institutional change of the legislative dynamic and identify the conditions and factors that shape the political agreements. Contrary to other kind of studies that have explained the political consensus just observing the final reforms or emphasizing on the importance of negotiation skills, our goal is to analyze the meaning of political negotiation and the influence of institutional dynamic into the actor's efforts to reconcile interests and priorities in the context of the Pacto por México.

**Keywords:** Congress, Executive Power, Pacto por México, Reforms, Negotiation, legislative dynamic.

## Introducción

**E**n el presente estudio retomamos algunos de los planteamientos expresados en trabajos anteriores de nuestra autoría, en cuanto a la dinámica que desde hace ya dos décadas presenta el Congreso mexicano, dinámica que indica la conformación de una nueva institucionalidad. En efecto, la existencia plural de fuerzas políticas en las Cámaras ha ocasionado que confluyan ideologías e intereses de índole diversa, y por el mismo motivo las

*Recibido:* 3 de junio, 2016 *Aceptado:* 24 de junio, 2016.

\* Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM. Profesor de Tiempo Completo adscrito al Centro de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.

\*\* Maestro en Estudios Políticos y Sociales por la UNAM.

controversias se manifiestan en los procesos legislativos. Otra característica más de la institucionalidad que advertimos es precisamente la necesidad de construir mayorías por parte de los grupos parlamentarios para aprobar las reformas, en tanto que ningún partido representado en el Senado y la Cámara de Diputados cuenta por sí solo con los escaños necesarios para sacar adelante sus iniciativas.

Las consideraciones anteriores acarrearán varios problemas que los especialistas sobre el tema legislativo advertimos. En primero lugar, la necesidad de que los integrantes de los poderes Ejecutivo y Legislativo entren en acuerdos, pues al no tener asegurada la mayoría en las Cámaras, el partido del Presidente de la República mantiene latente el riesgo de que sus iniciativas sean obstruidas, se rechacen o bien su revisión se retrase. Otra cuestión por atender es cómo lograr que sean superadas las diferencias entre los grupos parlamentarios y alcanzar la votación requerida, existiendo posiciones contrastantes entre sus miembros; en este escenario se incluye la dificultad del partido de Presidente para encontrar aliados y cohesionar intereses.

Precisamente, la composición del Congreso mexicano ha ocasionado que los representantes legislativos se planteen la necesidad de buscar puntos de coincidencia. Y para lograrlo deben tener disposición para confrontar propuestas y argumentos a fin de superar sus diferencias por medio de la negociación política. Este tema es novedoso en el ámbito del análisis del Congreso mexicano y es comprensible por su carácter plural, tal como ha sido ya expresado.<sup>1</sup> El que los individuos o los grupos acepten entrar en arreglos con sus contrarios obedece a que pueden encontrar convergencias; y que su única alternativa es esforzarse en tener acuerdos rescatando los planteamientos de su común conveniencia. Estas consideraciones provocan que quienes en un principio defienden e impulsan en el terreno político exigencias en ocasiones opuestas, acepten estrechar vínculos, debido a que unos participantes pugnen por obtener algo a cambio de que otros ofrezcan también algo (Beltri, 2000: 17-18). Así, "La negociación es un proceso de resolución de un conflicto entre dos o más partes, mediante el cual ambas o todas las partes modifican sus demandas

<sup>1</sup> Hasta en años recientes la negociación política es un concepto que se ha considerado indispensable para explicar las prácticas que se presentan en el Congreso mexicano. La construcción de una nueva institucionalidad en éste exige conocer los arreglos que deben atenderse para que sean resueltas las reformas impulsadas, toda vez que un grupo político por sí solo está en la imposibilidad de tomar decisiones y resolver. La mayoría de los estudiosos de las cuestiones legislativas en México aceptan la importancia de la negociación para comprender los procesos en que son atendidas las reformas una vez presentadas, pues sin la existencia de la conciliación de intereses entre las partes en pugna sería imposible el acuerdo y la aprobación de dichas reformas. Desde nuestro punto de vista, hace falta analizar con cuidado cómo es llevada a cabo la negociación, conocer los factores que en ella intervienen, la actuación de los actores que participan y lo que éstos exponen, entre otras cosas.

hasta llegar a un compromiso aceptable para todos” (Kennedy, 1991). Por tanto, como resultado del proceso en cuestión, los involucrados llegan a un acuerdo que no habrían podido conseguir de manera individual, además de mejorar su situación precedente a la negociación (Korobkin, 2009: 1-6).

En la negociación política es importante tomar en cuenta los procedimientos llevados a cabo por parte de quienes intervienen, los intereses en juego, el cálculo de los efectos de las decisiones y especialmente los límites de lo que pueden ceder; es decir, hasta dónde es posible el intercambio entre los involucrados para que obtengan resultados favorables (ganancia).

Tras las elecciones federales de 2012, en el Congreso de la Unión volvió a ratificarse el pluripartidismo y las alianzas volvieron a ser un recurso inherente a la dinámica legislativa, sobre todo al tratarse de conformar mayorías calificadas.<sup>2</sup> En estas condiciones, el PRI y el PRD construyeron los primeros esbozos de lo que pensaban podría ser un acuerdo programático importante. Al poco tiempo se persuadió a la dirigencia de Acción Nacional (Gustavo E. Madero) y del Partido de la Revolución Democrática (Jesús Zambrano).<sup>3</sup> Del convenio inicial de las tres principales fuerzas políticas y el equipo presidencial de Enrique Peña Nieto, se constituyó un programa de gobierno, denominado *Pacto por México*. Éste contenía 95 compromisos sobre diferentes materias de política pública, incluida una agenda legislativa con 63 propuestas.

El acuerdo modificó la dinámica legislativa porque presentó efectos interesantes en la relación institucional del Poder Ejecutivo y Legislativo, y para dar cuenta de ello centramos nuestra atención en tres de las principales reformas incluidas en el Pacto, a saber la educativa, telecomunicaciones y fiscal durante los años 2012 y 2013.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> La composición de la Cámara de Diputados fue: PRI, 213; PAN, 114; PRD, 101; PVEM, 28; Movimiento Ciudadano, 20; PT, 14, y Nueva Alianza 10. La Cámara de Senadores se integró de la siguiente manera: PRI, 54; PAN, 34; PRD, 21; PVEM, 7; PT 5; Nueva Alianza 1 y Movimiento Ciudadano 1. Con la cual era indispensable la participación de PRI, PAN o PRD en una reforma constitucional. (<http://www.sil.gob.mx>)

<sup>3</sup> José Murat (PRI) y Jesús Ortega (Ex-presidente del PRD) fueron quienes establecieron la primera interlocución, sobre la cual después se hicieron partícipes el Secretario de Gobernación, Miguel Osorio Chong, y Luis Videgaray, Secretario de Hacienda. Un proceso de tal hermetismo integró la participación de coordinadores y dirigentes partidarios, además de algunos gobernadores.

<sup>4</sup> Si bien los preceptos comprendidos dentro del *Pacto* fueron debilitándose con las diferencias partidarias a finales de 2013, lo cierto es que durante 2014 continuaron aprobándose leyes secundarias y se siguieron considerando los temas contemplados en el *Pacto*. En este sentido, la reforma fiscal de finales de 2013 es una muestra de la dinámica posterior (2014-2015) en donde se definieron varias leyes secundarias, caracterizada por evitar la exposición mediática bajo el emblema del *Pacto*, y una negociación más cercana a la dinámica previa al *Pacto*.

## 1. Carácter institucional de la negociación y del acuerdo

Las similitudes y diferencias de las negociaciones aquí estudiadas permiten comprender las dimensiones del cambio institucional y algunos rasgos importantes de su desenvolvimiento y declive. De igual forma, podrán entenderse las fallas y alcances de nuestro diseño institucional que organiza la relación entre el Ejecutivo y Legislativo. Como han señalado March y Olsen, "...el entorno de las instituciones políticas no es estable y la adaptación a él no es instantánea..." (1997: 113). Empero, con todo y que las reglas de la dinámica legislativa no siempre son eficaces para satisfacer las demandas públicas, el *Pacto* fue un intento de adaptarse a las exigencias de su entorno, pues algunos temas planteados no habían sido abordados de forma conjunta desde que la pluralidad política se instaló en el Congreso Federal.

Más allá de los aspectos conductuales de los sujetos durante la negociación, mismos que algunos investigadores han estudiado con la pretensión de mejorar la acción legislativa (Hernández), hay factores de la actuación política ligados a la dinámica institucional que son necesarios contemplar. Entre dichos factores nosotros consideramos centrales a la persuasión y la disuasión, mismas que analizamos a través de las propuestas y contrapropuestas de reforma elaboradas por cada partido político y el Presidente de la República. La manera en la que se suscita el intercambio de intereses refleja la capacidad institucional de los Poderes Ejecutivo y Legislativo para generar acuerdos; además, durante el intercambio se revelan las reglas por las que congresistas y el gabinete presidencial interactúan al definir una ley. El asunto en consecuencia no radica en saber cuántas reformas se han generado, ni en la psicología política de los protagonistas, tampoco su comportamiento durante las negociaciones que se dieron a puerta cerrada, sino en el intercambio político que se expresa de forma pública por medio de sus iniciativas de reforma, así como las cuestiones que se acordaron en ello. Refiriendo las consideraciones anteriores a nuestro tema sobre el *Pacto* nos ayudan a advertirlos intereses que buscaban el PRI, PAN y PRD, y cómo el cambio en la dinámica legislativa ayudó a que éstos incluyeran propuestas relevantes para sus organizaciones políticas. Solamente así se entiende el significado del cambio institucional en el proceso reformador y sus repercusiones en la forma y contenido de lo que se legisló.

En contraposición con el enfoque que elegimos, hay quienes piensan que las negociaciones incluidas en el acuerdo político, solamente se pueden explicar observando el intercambio de intereses privados que se da en el Congreso. El argumento refiere que el *Pacto* fue un instrumento para mantener la impunidad de sus participantes, y además que los acuerdos eliminaron el verdadero

papel de la oposición y su capacidad para vigilar y presionar al Ejecutivo.<sup>5</sup> No descartamos las prácticas ligadas al ámbito discrecional o del interés privado; empero éstas deben tomarse con cierta reserva antes de asegurarse que dichas prácticas explican por completo la dinámica legislativa. Quienes denuncian esos posibles acuerdos deberían comprobar con mayor acuciosidad y rigor que en verdad ocurrieron; de igual forma deberían demostrar que los intereses partidarios de carácter no legislativo (intereses económicos, electorales, etcétera) estaban ausentes en las legislaturas precedentes al *Pacto* y que sólo a raíz de éste surgieron. Algo difícil de suponer considerando algunos antecedentes que demuestran lo contrario, de tal forma que no serían consecuencia del *Pacto* en sí mismo, sino de mayor arraigo en la política mexicana y con causales de mayor complejidad.<sup>6</sup> Nosotros consideramos, en cambio, que en la aprobación de las reformas debe considerarse la existencia de intereses legislativos y una transformación institucional notable.

Otro cuestionamiento está referido al carácter “cupular” de los acuerdos y a la exclusión de un “verdadero debate público”. Si entendemos lo público como lo que en parte es manejado en los medios de comunicación, cabe preguntarse cuándo las negociaciones legislativas se han tratado a la luz pública. Para quienes hemos podido observar las sesiones en comisiones y en el pleno de las cámaras de legisladores, la respuesta es que rara vez sus integrantes debaten y negocian frente a los medios de comunicación todo el contenido de las reformas. Los trabajos más importantes se presentan a puerta cerrada, lo que no es algo nocivo para la democracia en tanto que

<sup>5</sup> “El *Pacto por México* no debe medirse solamente por lo que produjo en el terreno legislativo, sino por lo que provocó en el ámbito de la ilegalidad. Se han subrayado, con razón, los productos constitucionales y legislativos de esa vasta alianza reformista que nació con el gobierno de Peña Nieto. Debemos ahora registrar el impacto que tuvo al alentar los abusos con patrocinio partidista.[...] Al apostar al acuerdo reformista, el gobierno de la República estuvo dispuesto a olvidar todo reclamo a la administración anterior y a eliminar toda fricción con los partidos de la alianza. Recordar las violaciones a los derechos humanos cometidas durante la administración de Felipe Calderón habría puesto en peligro la negociación con el PAN. Advertir la connivencia [*sic*] de los gobiernos perredistas con la delincuencia organizada habría arriesgado el diálogo con el ala negociadora de la izquierda.” (Jesús Silva-Herzog Márquez, “Consenso e impunidad”, *Reforma Nacional*, 20 de octubre de 2014). p.14; En una tendencia similar véase: Carlos Puig, “Un pacto, 43 desaparecidos, una pregunta”, *Milenio*, 17 de octubre de 2014, <http://goo.gl/xlKj4d>, [Consultado, 16 de mayo, 2016]

<sup>6</sup> Uno de los arreglos informales que guarda similitud con las quejas ligadas a un acuerdo discrecional, es el ocurrido durante 2009; fue el acuerdo del PRI y el PAN con respecto a la reforma fiscal y las alianzas electorales. El acuerdo en un primer momento consistió en que el PAN aceptaba no atender alianzas con otro partido en las elecciones locales si el PRI daba su respaldo en la reforma 2009 (Ramírez, 2015: 99-101). Otra clase de acuerdo informal ha sido la repartición del presupuesto bajo criterios que no siempre benefician a las finanzas públicas (Ugalde, 2014).

aquéllos difícilmente pueden ser abordados frente al escrutinio mediático. En cuanto a la crítica al *Pacto* por su carácter cupular, no tiene fundamento considerando que los acuerdos antes de él también se daban a puerta cerrada en las sesiones de la Junta de Coordinación Política. Ello no significaba –como tampoco lo hizo el *Pacto*– que los partidos puedan aprobar cualquier cosa, sin la consulta de organizaciones y grupos de interés o que nosotros no sepamos nada de la negociación. El hecho de que los partidos hagan compromisos con su electorado, tengan temas prioritarios y demandas que atender nos permite saber qué temas se discuten y las cuestiones que se acuerdan, aunque ciertamente no tengamos la certeza cómo fue exactamente la negociación. Más adelante ahondaremos más en este tema, ya que fue parte de la crítica que hicieron algunas fracciones dentro del PAN y PRD.

En nuestro enfoque, el cambio institucional del Congreso mexicano se puede identificar por la forma en la que se construyen los acuerdos, y por los temas que se discutieron y reformaron. Si el *Pacto* no hubiera generado cambios en la relación entre el Legislativo y Ejecutivo podríamos decir que los valores y rutinas se presentaban semejantes a la de años anteriores, y que simplemente el trabajo legislativo seguía una tendencia a la institucionalidad, en tanto que las rutinas ya definidas alcanzan un rendimiento notable (Peters, 2000:7-11). Empero, la institucionalización debida al *Pacto* no se debió a las rutinas, sino a la inclusión de nuevas prácticas o se presentaban en forma germinal.

## **2. La confluencia del Ejecutivo y Legislativo, base para del acuerdo político**

El *Pacto por México*<sup>7</sup> trajo consigo un cambio institucional que estuvo asentado en la participación activa del Presidente de la República y su partido en las negociaciones con el PAN y PRD. Estos partidos tuvieron desde un principio el derecho a decidir los lineamientos para conformar las propuestas de las discusiones, aprovechando la iniciativa presidencial como plataforma central de las reformas, incluso los grupos parlamentarios de oposición mostraron

<sup>7</sup> El *Pacto por México* comprendió 5 ejes temáticos, a saber: 1. Sociedad de derechos y libertades. 2. Crecimiento económico, empleo y competitividad. 3. Seguridad y justicia. 4. Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción; gobernabilidad democrática. En estos ejes quedaron ubicados los 96 acuerdos definidos. La autoridad principal la constituía el Consejo Rector, formado por 6 miembros del PAN, 5 del PRI, y 6 del PRD, además 4 integrantes del gobierno federal, la representación la tenían los Secretarios Técnicos. Entre las tareas de los Secretarios estaba convocar a reuniones de los miembros del *Pacto*; establecer acuerdos; servir de enlace con el gobierno; sistematizar las discusiones y acuerdos; y preparar informes periódicos (<http://goo.gl/iERW7J> (consultado: 23 de enero, 2016)).

interés para promover modificaciones a la iniciativa rectora. De acuerdo a la participación de estos grupos durante los debates, es posible afirmar que el Poder Legislativo estuvo lejos de estar supeditado al Ejecutivo. Tendremos ocasión de advertir que el Presidente y su equipo llegaron a mostrar habilidad para generar adhesiones con las tres principales fuerzas del Congreso, aunque en ocasiones solamente sucedió con dos de ellas; lo primero se presentó con las reformas sobre educación y de telecomunicaciones; lo segundo a partir de que el jefe del Ejecutivo y el PRI alternaran negociaciones con el PRD y el PAN. Por supuesto, durante los acontecimientos llegaron a presentarse diferencias difíciles de conciliar, como en la reforma fiscal y la energética.

La actuación de Enrique Peña, de sus colaboradores y su partido, darían cuenta de su capacidad para impulsar varias propuestas que durante los doce años del mandato panista derivaron en polémica interna del PRI y en una participación endeble del partido en las coaliciones (recordemos las reformas energéticas en 2003 y 2008, fiscales en 2007 y 2009 y la política en 2012).

No se debe pasar por alto el papel que jugaron los acuerdos, pues sin formalizarse una coalición de gobierno, las fuerzas políticas decidieron a partir de ello transformar el desarrollo institucional de las coaliciones legislativas, faltando para concretarse la negociación de los integrantes del gabinete. Asimismo el Pacto por México complementó el viraje político que los partidos ya habían acordado en relación a la forma de establecer prioridades. Para eso contribuyó la iniciativa preferente, recién aprobada en la primera mitad de 2012, y en la que se facultó al Ejecutivo a promover al menos dos proyectos reformadores por periodo. En este sentido, el Pacto mejoró los objetivos de esa última reforma, pues los partidos elegirían las iniciativas más importantes para su discusión. Por tanto, la capacidad de ceder de los diferentes actores políticos cambió institucionalmente la forma en las que los poderes Ejecutivo y Legislativo acordaron la legislación.

### **3. El significado de las iniciativas en coalición**

La dinámica legislativa basada en la negociación permite comprender los factores que contribuyeron a formar coaliciones legislativas. Las reformas en materia educativa y de telecomunicaciones son útiles para constatar lo anterior, pues éstas fueron resueltas por consenso casi unánime. Es pertinente indicar el papel que jugó el Consejo Rector del *Pacto* en esos logros, pues a través de sus secretarías técnicas daba seguimiento a las decisiones tomadas y a las resoluciones de las mesas de trabajo; asimismo, atendía las directrices estipuladas, discutió las diferencias y estableció los límites de

las iniciativas.<sup>8</sup> Gracias a esta labor, las reformas mencionadas lograron un acuerdo tripartito; en cambio, las reformas política, energética y fiscal a pesar de la falta de unanimidad, pudieron sortear los intereses contrapuestos. De esta forma queda demostrado una vez más que las iniciativas presentadas por el Ejecutivo no respondían exclusivamente a su interés, ya que éstas fueron respaldadas por los partidos en varios aspectos. El propósito era dar continuidad a las propuestas delineadas en el propio *Pacto*.<sup>9</sup>

En las reformas constitucionales sobre educación se retomaron con mayor énfasis dos de ocho compromisos del *Pacto*, como fueron los casos del Servicio profesional docente y el Instituto Nacional de Evaluación; los otros seis tópicos incluidos serían discutidos en las leyes secundarias (quinto transitorio). Estableciéndose las prioridades reformistas del acuerdo pactado, ocasionó que el PAN y PRD hicieran suya la iniciativa en su paso por el Congreso; ambos coincidían en que al aprobarse ésta sería una victoria histórica en beneficio de la calidad educativa, y contra el poderío sindical en el otorgamiento de las plazas.<sup>10</sup> De esa forma se pudo enfrentar como bloque a las múltiples muestras de inconformidad y repudio de diferentes grupos que se sentían directamente atacados, especialmente del sector magisterial (SNTE y CNTE).<sup>11</sup> Durante las negociaciones sobre el tema, los grupos parlamentarios del PRD y PAN atendiendo los planteamientos inclui-

<sup>8</sup> *Pacto por México*, Apartado IV. Método de trabajo.

<sup>9</sup> Con respecto a las telecomunicaciones, los temas definidos en el *Pacto* por PRI, PAN y PRD fueron: 1.) Fortalecer la Comisión Federal de Competencias y reforzar su autonomía. 2. Creación de tribunales especializados en materia de competencia económica y de telecomunicaciones. 3. Derecho a banda ancha y efectividad de órgano regulador, 4. Desarrollar una robusta red troncal de telecomunicaciones. 5. Agenda Digital y banda ancha en edificios públicos, y 6. Competencia en Radio, Televisión, telefonía y servicio de datos. En relación al tema educativo, los compromisos fueron: 1. Crear el Sistema de Información y Gestión Educativa. 2. Consolidar el Sistema Nacional de Evaluación Educativa, 3. Fortalecer la autonomía de gestión de las escuelas. 4. Establecer escuelas de tiempo completo. 5. Otorgar computadoras portátiles con conectividad. 6. Crear el Servicio Profesional Docente. 7. Fortalecer la educación inicial de los maestros. 8. Incrementar la cobertura en educación media superior y superior. 9. Programa Nacional de Becas. (Ver: *Pacto por México*, Compromisos 7 a 15 y 34 a 45, <http://pactopormexico.org>) (consulta: 15 de febrero, 2016).

<sup>10</sup> En lo correspondiente a la materia educativa, la diputada Beatriz Zavala, integrante panista de las comisiones dictaminadoras, defendió lo dispuesto en la reforma. (*Reforma Nacional*, 12 de diciembre, 2012, p.4). Las declaraciones de la diputada Zavala no eran mera retórica, y más allá de la minuta que estaban pendiente sobre el tema, también habían iniciativas y propuestas programáticas al respecto. Véanse las iniciativas panistas relativas al tema educativo del 19 de diciembre 2007 y 30 de octubre de 2007 y la agenda legislativa del PAN publicada el 7 de septiembre de 2012 (*Gaceta parlamentaria*. Cámara de Diputados).

<sup>11</sup> *Reforma Nacional*, 11 de diciembre de 2012, pp. 5 y 6, *Reforma Nacional*, 12 de diciembre, 2012, p.4 *El Universal* Nación, 13 de diciembre, 2012, p. A-10, y *Excelsior*, Nacional, 13 de diciembre, 2012, p. 8.



dos en los 95 compromisos, aprovecharon para ampliar la agenda sobre educación, pues en aquéllos existían varios tópicos de su interés. Destacan: a) prohibición de alimentos de comida chatarra; b) creación del Servicio de Información y Gestión Educativa; c) autonomía plena al Instituto Nacional de Evaluación Educativa; d) autonomía de gestión a escuelas; y e) escuelas de tiempo completo.<sup>12</sup>

En cuanto a las reformas en telecomunicaciones, el diseño de la primera iniciativa fue similar al proceso de conciliación visto en la educativa, debido a que en el proyecto de ley se ajustaron los planteamientos de los partidos suscritos al *Pacto* y no sólo del Ejecutivo y su partido. Prácticamente todos los puntos acordados estarían plasmados de forma general en los artículos reformados de la Constitución, aunque varias medidas en particular al igual que con la educativa se detallarían hasta las leyes secundarias. Para los integrantes del PRD, las reformas en telecomunicaciones traerían importantes beneficios para los distintos sectores sociales, pues éstos asegurarían el acceso a nuevas opciones. Incluso los perredistas insistieron que las reformas en telecomunicaciones respondían a las demandas históricamente planteadas en su programa político, por lo cual estaban obligados a participar activamente, tanto en la elaboración y aprobación de la susodicha reforma.<sup>13</sup> De igual forma, la iniciativa contaba con el beneplácito panista, y algunos legisladores de dicho partido desde entonces impulsaron su propuesta para dotar con mayores facultades a los órganos reguladores COFETEL y Comisión Federal de Competencia, asignándoles nuevas obligaciones de transparencia y de rendición de cuentas.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Antes de haber iniciado a negociar los compromisos del *Pacto*, los diputados perredistas delinearon 13 propuestas para el tema educativo. Entre las que tienen mayor semejanza con lo incluido posteriormente en el *Pacto* pueden destacarse: 1. La reforma a la Ley General de Educación para la inclusión de un sistema profesional y “la formación, actualización y superación profesional” de los profesores, 2. La Autonomía del Instituto Nacional de Evaluación; 3. El Programa Nacional de Técnicas y Prácticas. (Ver: “Agenda legislativa del PRD para el primer periodo del primer año”, *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, 7 de septiembre, 2012). Con respecto a la compatibilidad del PRD y el *Pacto*, el propio Zambrano llegó a afirmar que “70 u 80 por ciento de los 95 acuerdos contenidos en el *Pacto por México* son prácticamente reflejo de los planteamientos de la agenda legislativa del PRD.” (*Milenio Política*, 18 de enero, 2013) p.4.

<sup>13</sup> Con entusiasmo, Jesús Zambrano, en calidad de presidente del PRD y miembro activo del *Pacto*, convocó a sus integrantes a unir sus fuerzas para defenderse de los reclamos de los empresarios y éstos impidieran “democratizar el espectro radioeléctrico,” a partir de la competencia. Las declaraciones de Zambrano en *El Universal*, Nación, 16 de febrero de 2013, p. 6.

<sup>14</sup> Gustavo Madero y Jesús Zambrano señalaron en su momento encontrarse sorprendidos de que el gobierno aceptara incluir diferentes temas polémicos, uno de ellos sería la reforma a las telecomunicaciones. Entrevistas de Denise Maerker en el programa especial de *Punto de Partida*, “La Historia del *Pacto por México*”, <http://goo.gl/HaIVzR> y <http://goo.gl/WGbS7L>. (consultado: 6 de febrero, 2016). Es importante señalar que el haber presentado el gobierno

Las propuestas del Pacto incluían algunos criterios en materia hacendaria pero no planteamientos concretos, por tanto puede decirse que la vaguedad sobre el asunto fue una acción (no sabemos si intencional) con la que los partidos evadieron la discusión de aspectos polémicos como el de los impuestos. A excepción de la revisión del tema de los subsidios, que el PRD había rechazado modificar en legislaturas anteriores, el resto de los objetivos en materia fiscal detallados en el Pacto contaban con el beneplácito de los tres partidos políticos.

Un factor que contribuyó para negociar en coalición fue la agenda, pues ésta empezó a verse como parte del cambio institucional. Recordemos que el reglamento del Congreso contemplaba la obligación de conformar una agenda legislativa a partir de unificar las propuestas de cada partido, aunque en la práctica se formulaba de manera coyuntural, incluyendo temas aislados y en ocasiones con la incidencia presidencial. Así, el Pacto hizo posible tener un cuerpo programático con el respaldo del Ejecutivo y el Congreso con el cual se indicaban los plazos de acuerdos; útil también para convocar a distintos actores externos con interés de tener injerencia en los problemas legislativos tratados.<sup>15</sup> Debido a las dificultades derivadas de la negociación de múltiples reformas, los plazos fijados no siempre se cumplieron.

#### **4. La resistencia partidaria frente a la dinámica negociadora**

Todo cambio institucional presenta resistencias y la dinámica legislativa aquí abordada no fue la excepción. Conociendo la oposición de los partidos a las nuevas reglas para negociar comprenderemos la interrupción de las variaciones inherentes al *Pacto*, así como el motivo del declive de aquella dinámica. Las disputas internas en los partidos durante las negociaciones son frecuentes en el Congreso, pero lo novedoso fue que se contravenía la forma de negociar y la agenda legislativa en curso; no se rechazaba una reforma en particular, sino las nuevas prácticas de interacción suscitadas por el *Pacto*. Podremos mostrar que los dirigentes de los partidos renunciaron a la nueva forma de solucionar sus discrepancias, a pesar de que ellos fueron partícipes de los mismos cambios.

---

federal una reforma contra el dominio de esas televisoras, de alguna manera respondía a los señalamientos que la oposición le había hecho a Enrique Peña Nieto antes y después de la elección federal de 2012, respecto a que Peña tenía vínculos con las televisoras más importantes del país, y por tanto de privilegiar sus intereses. La reforma en telecomunicaciones aparte de enfrentar las críticas, fue una expresión del carácter incluyente que el equipo priista debió cuidar para integrar a las principales fuerzas políticas.

<sup>15</sup> Sobre el asunto de la agenda legislativa, (ver Arrieta y Ramírez, 2013: 105-129).

Las iniciativas comprometidas en el *Pacto* ocasionaron cuestionamientos en algunas fracciones del PAN y PRD, quienes a pesar de reconocer los beneficios del acuerdo político sobre la legislación en temas polémicos, imputaban al *Pacto* debilitar la imagen pública de sus respectivas organizaciones; acusaban al Consejo Rector de haber sustituido el ejercicio del Congreso; e incluso favorecer la imagen pública de Peña Nieto.<sup>16</sup> En respuesta a las querellas de las fracciones antes mencionadas, al avanzar en los compromisos pactistas (marzo 2013-diciembre 2013), los partidos políticos consintieron mayor participación de los grupos de interés en la discusión sobre los diferentes materias. Fue así que los parlamentarios tuvieron oportunidad de promover distintas iniciativas, más o igual de ambiciosas incluidas en el *Pacto*. Pese a ello, las propuestas formales del Ejecutivo seguirían siendo el eje de las negociaciones.

La crítica de la oposición sobre la injerencia de los dirigentes en el proceso legislativo debe tomarse con reserva considerando que ella es recurrente y es parte de su responsabilidad en la organización política. De tal forma que la exigencia de los inconformes para incluir temas era pertinente, no así su extrañamiento hacia los acuerdos del Consejo Rector y a la dinámica del *Pacto*.

La incongruencia por parte de los legisladores opositores radica en que anteriormente (al menos en los doce años de gobiernos panistas) los partidos no participaban directamente en la elaboración de iniciativas de carácter económico, energético, laboral. Sin embargo, cuando los inconformes pudieron incidir, presentando propuestas de su interés para incorporarlas en las iniciativas de reforma en el *Pacto por México*, optaron por rechazar los trabajos desarrollados en el mismo, además encabezaron en sus partidos una campaña de desprestigio hacia sus dirigentes. Una vez que avanzaban los acuerdos y las reformas daban muestra de ser aprobadas, las fracciones de oposición vieron debilitadas sus posiciones. En definitiva, el rechazo persistente indicaba una tendencia contraria a las prácticas conciliadoras

<sup>16</sup> Las inconformidades de las fracciones del PAN se hicieron evidentes desde el anuncio del *Pacto*, y se mantuvieron durante los procesos reformadores, descalificando al acuerdo como un recurso del Ejecutivo para legitimarse y hacer propaganda en detrimento de las demás fuerzas. Una muestra de ello fueron las opiniones de Roberto Gil Zuarth, senador panista y afín a la fracción *calderonista* (liderada todavía por el coordinador, Ernesto Cordero). Zuarth refería: "Al trazar una maniquea línea entre *reformadores* y *conservadores*, entre los que quieren las reformas y los que se niegan a ellas, el *Pacto* ha diluido el sentido democrático de la tarea opositora, sobre todo la que se realiza desde el Congreso frente al gobierno y entre partidos que compiten permanentemente entre sí. La mecánica de negociación extraparlamentaria y no pública ha convertido al debate democrático sobre la política y las políticas en un ocioso bullicio que obstaculiza las concreciones. "La oposición estorbosa". *Excélsior*, Nacional, 8 de abril de 2013, p.27. Las cursivas son nuestras.

exigidas en la actualidad por el Congreso sin mayoría, hecho que da cuenta de la reticencia de algunos legisladores a la negociación.

Para las fracciones inconformes del PAN y PRD era importante distinguirse de sus adversarios partidarios frente al electorado en vista de la contienda en 2013, desligándose públicamente de sus respectivas direcciones. Al final de cuentas las quejas de los opositores lograron afectar el colaboracionismo que mostraron los partidos y provocaron que los grupos parlamentarios decidieran impulsar sus propuestas. Relegando en momentos la negociación. La estrategia de las fracciones antagónicas al *Pacto* respondía a que fueran tomadas en cuenta sus demandas, en especial por el Ejecutivo; aunque Enrique Peña Nieto y su partido no siempre estuvieron dispuestos a acatar.

En la reforma constitucional sobre educación, el PRD, PAN y PRI en la Cámara de Diputados intentaron modificar el dictamen, pero debido a que había consenso sobre los artículos más importantes, especialmente sobre la evaluación educativa, no hubo cambios significativos.<sup>17</sup> De igual forma, en el Senado sólo de discutieron aspectos menores de la reforma, permitiendo a los tres partidos negociar y además aceptar que se incorporaran a la iniciativa algunas propuestas de legisladores escépticos del Pacto; destacando disposiciones relacionadas a la rectoría del Estado y la educación gratuita y de calidad.<sup>18</sup>

Las iniciativas en materia de telecomunicaciones tuvieron características similares a la de educación, ya que ambas resultaron del acuerdo del Consejo Rector, pero las primeras fueron motivo de rechazo por parte de las fracciones de oposición en el PAN y PRD. Hemos señalado la participación directa de los partidos en el Pacto sin embargo en la negociación de la reforma de telecomunicaciones los coordinadores Miguel Barbosa (PRD) y Ernesto Cordero

<sup>17</sup> Con relación a la iniciativa de reforma educativa que presentó el Ejecutivo pero que derivó del *Pacto por México* (*Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, 12 de diciembre, 2012), cabe apuntar que el dictamen aprobado en comisiones modificó cuestiones de redacción y no los planteamientos derivados de la iniciativa, además se cambiaron algunas disposiciones sobre la elección del presidente del Instituto Nacional de Evaluación Educativa, a propuesta del PRD, y una modificación impulsada por el PAN para favorecer a las microempresas locales en el suministro de alimentos nutrimentales (artículo Quinto transitorio, fracción III, inciso b). Ver: Dictamen en sentido positivo a la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de educación, *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, 13 de diciembre, 2012; y Actas de la Comisión De Puntos Constitucionales, relativa a la reunión extraordinaria llevada a cabo el miércoles 12 y el jueves 13 de diciembre de 2012, *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, 26 de abril, 2013.

<sup>18</sup> De las 6 reservas que se presentaron para modificar el dictamen 5 se aprobaron, entre ellas sólo se destacan dos: la del PRD, que pretendió hacer evidente el papel del Estado para garantizar la calidad educativa, y una propuesta del PAN que limitó el periodo de funciones de los nuevos consejeros del INEE a 14 años. *Gaceta Parlamentaria*, Senado, 20 diciembre, 2012, y *Diario de los Debates*, Senado, 20 de diciembre, 2012.

(PAN) no pudieron actuar según sus preferencias<sup>19</sup> a causa del cálculo político de las dirigencias de estos dos partidos que buscaban la conciliación con el PRI.<sup>20</sup> Cuando las fracciones inconformes tuvieron oportunidad de añadir varias propuestas en la ley fue evidente que tenían el afán por descalificar a la fracción dominante de su partido, a pesar de que como hemos demostrado las propuestas de reforma derivadas del Pacto contenían temas que le interesaban al PAN y el PRD y no únicamente al proyecto presidencial y/o priista. Valga advertir que la dinámica deliberativa en las reformas de educación y telecomunicaciones permitieron a los representantes partidarios y gubernamentales del Consejo Rector adecuar las propuestas y comunicar al resto de la militancia de los avances, aunque esto para los senadores con posiciones diferentes fue insuficiente. La situación provocó que los acuerdos derivados del Consejo también se sometieran a nuevas revisiones y enmiendas.

Los diputados que negociaban dentro del Consejo Rector se negaron a consultar a las organizaciones interesadas en la reforma de telecomunicaciones, siendo que esto lo sugerían algunos partidos minoritarios y varios integrantes de las propias fracciones. La negativa se justificó bajo el pretexto de aprovechar el consenso político que ya existía sobre diferentes asuntos. Cabe señalar que antes de haber presentado la iniciativa se mostraron discusiones dentro del mismo Consejo referentes a las facultades que debería tener el órgano regulador de las telecomunicaciones, en especial la pertinencia del *must carry* y *must offer*, (relacionado con el cobro de la transmisión de los canales de televisión abierta en los sistemas de cable) y la presencia de la inversión extranjera en el ramo de comunicaciones.<sup>21</sup> Las pretensiones del Consejo Rector de aprobar a la brevedad la reforma que

<sup>19</sup> En los días que estaba por concluirse la reforma sobre Telecomunicaciones en el ámbito del *Pacto*, el mismo Ernesto Cordero, presidente en ese entonces de la Mesa Directiva del Senado y cercano colaborador de Lozano, aseguraba no conocer la iniciativa. (*El Universal Nación*, 22 de febrero de 2013, p. A-7).

<sup>20</sup> En el caso perredista el problema no fue la ausencia de algún senador que los representara en el *Pacto*, sino la estrategia de Jesús Zambrano y su fracción para relegar los intentos más radicales de la fracción *bejaranista* por negociar mayores demandas. Por tanto, siguiendo nuestro argumento, Miguel Barbosa, coordinador de los senadores, aprovechó el descontento de la fracción radical de su bancada, y de una forma un tanto inusual y con afán protagónico, optó por contrariar a sus correligionarios, siendo que la senadora Alejandra Barrales participaba en el diseño de la iniciativa y también era afín a Nueva Izquierda. En el caso panista, la exclusión de Javier Lozano de la negociación directa del Consejo Rector, siendo presidente de la Comisión de Comunicaciones y Transportes, puede explicarse de igual forma que en el caso anterior, por una decisión estratégica del presidente nacional del partido, pues pese a sus aptitudes técnicas, era seguro que Gustavo Madero sabía de las escasas cualidades de Lozano en su calidad de negociador, además de que conocía el recelo de él y la fracción *calderonista* hacia el *Pacto*.

<sup>21</sup> *Reforma*, Nacional, 21 de febrero, 2013, p. 4.

tratamos fueron poco atentas a las quejas de organizaciones interesadas en exponer sus preocupaciones, yaun cuando el núcleo de la reforma era aceptable, el Consejo debió consultar a los grupos interesados antes de que sus respectivas fracciones utilizaran esa deficiencia para promover foros de consulta y contravenir lo acordado en el *Pacto*.

La iniciativa suscrita por PAN, PRI y PRD permitió que los diputados complementaran la propuesta en lo relativo a las facultades regulatorias planteadas, con lo cual se comprueba que sí hubo un margen de modificación. Algunos de los ajustes comprendieron: establecer el derecho a internet, que respondía a las demandas perredistas; asegurar la competencia efectiva en televisión, radio, servicios de datos y telecomunicaciones, objetivos defendidos por las tres fuerzas políticas; y apertura hasta en 100 por ciento del mercado de las telecomunicaciones a la inversión extranjera y en un 49 en radiodifusión (el PAN insistía en que la apertura en ambas fuera del 100%; al final no logró conseguirlo a causa de la reticencia del PRI y PRD).<sup>22</sup>

En el Senado, la reforma que tratamos se presentó diferente a lo sucedido en la Cámara Baja, ya que la cohesión entre los grupos parlamentarios tuvo algunos obstáculos, especialmente con los panistas. Con el fin de alargar las discusiones los calderonistas en alianza con bejaranistas acordaron impulsar foros y audiencias públicas,<sup>23</sup> y así confrontar la resolución inicial de los dirigentes partidarios de aprobar la reforma con rapidez.<sup>24</sup>

<sup>22</sup> Minuta con proyecto de decreto que adiciona diversas disposiciones de los artículos 6°; 7°; 28; 73; 78; y 94. (*Diario de los Debates*, Cámara de Senadores, 2 de abril, 2013); Propuestas de modificaciones de la Junta Directiva de la Comisión de Puntos Constitucionales al dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78 y 94 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en materia de telecomunicaciones. (*Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, 21 de marzo, 2013); y Discusión y votación de la minuta citada en materia de telecomunicaciones, (*Diario de los Debates*, Cámara de Diputados, 21 de marzo, 2013).

<sup>23</sup> Los foros se celebraron el 10, 11 y 12 de abril con la participación de especialistas y representantes de grupos de interés junto a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Estudios Legislativos, de Comunicaciones y Transportes y de Radio y Televisión del Senado.

<sup>24</sup> Tras ser aprobada en la Cámara de Diputados, los senadores del PRI no tenían contemplado que se concitara una serie de foros. El priista Ricardo Cervantes, presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales e integrante del Consejo Rector mencionó: "Nuestra responsabilidad es clara: somos cámara revisora y la minuta de telecomunicaciones tendría la misma suerte que la de educación. No es lo mismo cuando somos cámara de origen, donde abrimos muchos foros y escuchamos a mucha gente. Cuando eres revisora, analizas los argumentos positivos y negativos del dictamen de la cámara de origen. Yo veo que se procesará la próxima semana", (*El Universal Nación*, 25 de marzo, 2013, p. A-4). Los priistas tuvieron que ceder ante el PRD y el PAN, al observar que no sólo eran opiniones de las fracciones calderonistas y bejaranistas, sino de los partidos en su conjunto, quienes en cierta medida buscaron atender las inconformidades sobre la forma de procesar las iniciativas.

Otro de los factores que influyeron en la inconformidad *calderonista* fue que ésta tenía una mala relación con la fracción mayoritaria dirigida por Gustavo Madero. El dilema del PAN también estaba presente en el PRD, pues una fracción radical de este último instituto había votado desde la Cámara de Diputados en contra de la mayoría de su fracción y de la reforma de telecomunicaciones.<sup>25</sup> En el Senado, el grupo perredista apoyó a los panistas disuadiendo a los negociadores y las dirigencias partidarias del *Pacto* de seguir con la dinámica hasta entonces utilizada para aprobar la reforma. La coincidencia de ambas fracciones permitió que la iniciativa fuera modificada, aunque no pudieron conservar a la COFETEL, según uno de los objetivos de Javier Lozano y compañía. Entre las nuevas disposiciones incluidas destacan:

que el Estado sea garante del acceso a la información (artículo 6°); dar al nuevo instituto regulador el carácter de descentralizado (cuestión planteada por especialistas y motivo de preocupación del PAN, PRI Y PRD), superando la ambigüedad del estatus de los órganos sobre la materia en la Constitución (fracción V, apartado B, art. 6°);

Se detallaron los alcances de las resoluciones de la Comisión Federal de Competencia Económica, aceptando que las multas no tendrían efecto hasta que hubiera una resolución (fracción V del artículo 28);

Se facultó al Senado para remover a los nuevos comisionados de los órganos reguladores citados en caso de una falta grave, por medio del voto de las dos terceras partes de los miembros presentes;

Se autorizó al Senado para decidir entre los consejeros ya elegidos a los presidentes de ambos órganos reguladores (fracción x, artículo. 28).<sup>26</sup>

<sup>25</sup> La votación perredista en el pleno de la Cámara de Diputados del dictamen en lo general y particular fue de 56 a favor y 26 en contra, y se destacó frente a los demás partidos por ser la que más división concitó en su interior. Pese a no afectar la aprobación del tema en lo general, era una muestra de inconformidad por parte de la fracción más radical dentro del PRD, contraria a las negociaciones del *Pacto*, lo cual se buscó resarcir en el Senado. Las modificaciones alcanzadas por el acuerdo de los diputados de las comisiones también suscitó una votación dividida entre los perredistas, en el pleno cameral al votar los artículos en lo particular; 64 perredistas votaron a favor y 22 en contra (artículos 7o., segundo párrafo, y 27; cuarto párrafo), 46 a favor y 36 en contra (artículo 28), 65 a favor y 18 en contra (artículos 73 y 78, fracción VII), 44 a favor y 36 en contra (artículos tercero, cuarto y quinto transitorios); y 51 a favor y 31 en contra (artículos sexto, séptimo, octavo, décimo primero, décimo cuarto y décimo quinto transitorios). *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, 19 de marzo, 2013.

<sup>26</sup> Véase: Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Comunicaciones y Transportes; de Radio, Televisión y Cinematografía; y de Estudios Legislativos; con opinión de las Comisiones de Gobernación, y de Justicia, con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de los artículos 6°, 7°, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en materia de telecomunicaciones, *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Senadores, 19 de abril de 2013; y Minuta con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27,

Por todos esos cambios puede decirse que los partidos y algunas organizaciones interesadas que habían participado durante los foros se beneficiaron tras el proceso de consulta. Con las modificaciones experimentadas en el Senado, el dictamen regresó a la Cámara de Diputados, y una vez que fue recibido se procedió a analizarlo directamente en el pleno cameral. Debido a que los diputados estaban seguros que las modificaciones complementaban los problemas esenciales en la materia de telecomunicaciones, consideraron oportunos los cambios propuestos.<sup>27</sup>

Es posible pensar que las disputas internas en el PAN afectarían de fondo las votaciones del partido en las reformas política, energética y fiscal,<sup>28</sup> más aún al decidir Gustavo Madero sustituir como coordinador de su bancada en el Senado a Ernesto Cordero por Jorge Luis Preciado; aparte de la rispidez discursiva que continuaba entre maderistas y calderonistas, no se presentaron serios obstáculos. Los panistas, salvo disidencias menores, determinaron apoyar los proyectos de la reformas cuidando no salirse de los parámetros ideológicos. Recordemos que durante inicios de 2013 se eligió la dirigencia nacional del PAN, y posteriormente se hicieron modificaciones en los estatutos que provocaron disputas que afectaría la labor legislativa. Bajo estas consideraciones, las críticas y conflictos dentro de Acción Nacional tuvieron un carácter más partidario que legislativo.

Las disputas partidarias que expusimos contribuyeron a incluir nuevas propuestas en el *Pacto*, empero sus detractores seguían rechazando los acuerdos establecidos en él, incluso denunciaban las negociaciones debido a no incluir a los representantes de todas las fracciones, cuestión difícil de

28, 73, 78, 94 y 105 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en materia de telecomunicaciones. (*Diario de los Debates*, Cámara de Diputados, 25 de abril, 2013).

<sup>27</sup> Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Comunicaciones y Transportes; de Radio, Televisión y Cinematografía; y Estudios legislativos, con la opinión de las Comisiones de Gobernación y de Justicia, respecto de la Minuta con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6º, 7º, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en materia de telecomunicaciones con relación a la fracción VII del párrafo décimo noveno del artículo 28 constitucional (*Gaceta del Senado*, Cámara de Senadores, 30 abril, 2013).

<sup>28</sup> En la votación de la reformas de telecomunicaciones, política, fiscal en el pleno de la Cámara de Diputados y el Senado se aprobaron las reformas con disidencia interna mínima (nunca superó los diez legisladores) y con algunas ausencias insignificantes. Para conocer los resultados en la educativa, *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, 19 y 21 de diciembre, 2012; y para el Senado, 20 de diciembre de 2012. En telecomunicaciones, *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, 19 de marzo de 2013; Senado, 19 de abril, 2014. En la fiscal, *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, 17 y 31 de octubre, 2013; y Senado, 29 de octubre 2013; En la política, *Gaceta parlamentaria*, Cámara de Diputados, 5 de diciembre, 2013; y Senado, 3 y 13 de diciembre. Todas las fechas de las votaciones en el Senado pueden ubicarse en: <http://goo.gl/52INVP> [Consultado: 6 de abril, 2016].



lograr debido a lo complejo de toda organización. Si los dirigentes de los partidos actúan como portavoces en determinados procesos no debe considerarse un aspecto negativo para nuestro sistema de partidos; por supuesto las dirigencias tampoco deben aislarse de las fracciones. Todo lo anterior ocasionó que Jesús Zambrano y Gustavo Madero optaran por ausentarse de las reuniones del *Pacto*, e impulsaran su disolución antes de sostener disputas en sus respectivas organizaciones. El PRI, por su parte, siempre actuó cohesionado.

Las pugnas de fracciones dentro del PAN y PRD a diferencia del PRI no debe ser motivo de preocupación si observamos que el cambio institucional de la dinámica legislativa alteró la lógica de negociaciones a las que normalmente están acostumbrados los partidos. Además, no necesitamos partidos como el del gobierno que normalmente actúa al unísono. La cohesión es uno de los rasgos que muestra la institucionalización de los partidos, no obstante, frente a un cambio institucional, es normal que existan resistencias.

Las acciones del PAN Y PRD fueron pertinentes en el sentido de agregar disposiciones a las reformas, pero también llegaron a ser incongruentes al no comprender los beneficios del *Pacto*. Habrá que esperar en los años futuros si el *Pacto* respondió a una coyuntura que incluyó la negociación como estrategia, o el inicio de un cambio que está por adoptarse después de una elección presidencial.

## 5. La tendencia disuasiva vs la necesidad de acuerdos

Para comprender el afán disuasivo con el que los partidos en ocasiones manifestaron su inconformidad al cambio institucional en el Congreso, buscando obtener ventaja en la negociación legislativa, debemos atender las estrategias para aplazar la discusión, mismas que buscaban perjudicar la imagen del contrario, y claro obtener algunos beneficios.

Durante la reforma de telecomunicaciones, los respectivos presidentes del PAN y PRD cuestionaron al gobierno federal y local (gobernador de Veracruz) por utilizar recursos públicos en periodo electoral, hecho que ocasionó que el Presidente de la República en comunión con su partido y el propio mandatario local de filiación priista enfrentaran el problema y así dar certidumbre a los negociadores;<sup>29</sup> los panistas y perredistas también acordaron posponer la

<sup>29</sup> Los compromisos adicionales denominados "Acuerdos para garantizar la limpieza de las elecciones del 7 de julio de 2013." incluían diferentes medidas que buscaban evitar el manejo discrecional de los programas sociales en el contexto electoral. (*Adendum al Pacto por México*, <http://goo.gl/ZxIxV> [consultado 15 febrero de 2016]).

discusión de la reforma energética hasta la conclusión del proceso electoral de julio de 2013 bajo el supuesto de que el Ejecutivo se estaba llevando el crédito de las reformas aprobadas, además que éstas eran utilizadas por el PRI como propaganda. Independiente a que esas razones fueran fundadas, se acordó posponer la discusión de la reforma constitucional, originalmente programada para el primer trimestre de 2013.<sup>30</sup>

Otra variante de la disuasión del PRD y el PAN fue condicionar al PRI con no participar en la negociación de los compromisos pactados, si no se avanzaba en los temas de su interés en el ámbito legislativo. Así sucedió en las reformas fiscal y energética, aunque al tener los partidos opositores serias diferencias entre sí en esas materias, su condicionamiento no podía ser contundente, ni tampoco pugnar por demandas comunes. Por este motivo y gracias a la habilidad del PRI, éste pudo negociar y atender los propósitos con el PRD y el PAN en forma paralela. En cuanto a la reforma fiscal, su aprobación se llevó acabo según lo estipulado en el calendario del Pacto por México porque era uno de los temas más importantes para dar viabilidad al 48% de los compromisos delimitados en el mismo Pacto. Y ello era del conocimiento de las diferentes fuerzas políticas.<sup>31</sup>

Por último, el PRD recurrió a otra estrategia de persuasión, al exponer su interés por impulsar una consulta popular para los temas energético y fiscal.<sup>32</sup> Para ello, este partido promovió un recurso informal para disuadir, sobre todo al PRI, de impulsar medidas relacionadas con el aumento de un IVA generalizado, a la vez que encabezaba una campaña en contra de las dos reformas aludidas. Cuando se iniciaron las negociaciones de la iniciativa fiscal a finales del mismo año de 2013, el PRD ya había realizado su consulta con un resultado que no sorprendió a nadie, pues solamente se confirmó su rechazo de aprobar el IVA generalizado en alimentos y medicinas,<sup>33</sup> y le daba elementos para seguir acusando al PRI desus supuestos intentos por impulsar dicho impuesto. La anterior situación permitió que el PRI y el PAN

<sup>30</sup> *Reforma*, Nacional, 31 de enero de 2013, p. 7; y Calendario del *Pacto por México*.

<sup>31</sup> Recordemos que la inclusión de nuevas disposiciones en el *Pacto* dependían de la aprobación de la reforma hacendaria. Entre aquéllas estaban: la pensión para adultos mayores de 65 años; acceso universal a los servicios de salud; seguro de desempleo; garantizar el acceso a la cultura; varios puntos sobre la ley de atención a víctimas; la mejora en los derechos y desarrollo de niños indígenas; las escuelas de tiempos completo; la red troncal de telecomunicaciones; y los propios cambios en PEMEX. Así queda entendida la importancia para los tres partidos políticos de que se aprobara la reforma constitucional.

<sup>32</sup> *Reforma*, Nacional, 30 de enero de 2013, p. 8, y *Reforma*, Negocios, 25 de marzo, 2013, p. 5.

<sup>33</sup> Alianza Cívica, *Consulta Nacional sobre las reformas fiscal y energética*, agosto-septiembre, 2013, <http://goo.gl/miYNG0> [consultado: 21 de mayo, 2016].

definieran los términos de la reforma energética. A pesar de ello, la negativa perredista hacia la reforma fiscal se modificó al saber que el gobierno decidió impulsar una iniciativa alejada del impuesto generalizado. Tal fue el motivo que tuvo el PRD para respaldar los esfuerzos priistas.

Para que fuera aprobada la reforma fiscal, continuaron las audiencias públicas de los legisladores con interesados y expertos sobre los temas, en gran medida por inconformidad de las corrientes del PRD y el PAN. Ahora bien, pese a las negociaciones ríspidas entre los grupos parlamentarios y la disuasión constante, sus integrantes recurrieron a la persuasión, lo que explica la aprobación de la reforma citada en el segundo semestre de 2013.

## 6. La persistencia del *Pacto* en la negociación política

La dinámica que ha suscitado el cambio institucional del Congreso en buena parte permite las prácticas de conciliación que realizan los legisladores. Por este motivo, al intentarse la disolución del *Pacto* no se presentó la parálisis de los trabajos, sino que las negociaciones se mantuvieron, si bien en adelante las reuniones sólo sirvieron para atender los asuntos pendientes del mismo *Pacto* pero sin una agenda de por medio; incluso se determinó no disolver el Consejo Rector. Precisamente los tres partidos principales continuaron las negociaciones para atender las reminiscencias de la reforma hacendaria, haciendo lo posible por establecer las bases de ésta, a partir de encontrar coincidencias,<sup>34</sup> cosa que sucedió al unificar el PAN y el PRD sus criterios con el gobierno. El primer instituto aceptó legislar en la materia porque pretendía incluir temas que impulsaba desde legislaturas anteriores, como era fomentar la eficacia recaudatoria, fortalecer el federalismo fiscal y la revisión de los subsidios. Por su parte, los perredistas concordaban con el gobierno en su propósito por generar mayor capacidad recaudatoria; otorgar mayor presupuesto a la seguridad social; crear un sistema impositivo en donde “paguen los que ganan más y contribuyan más al gasto público”; y simplificar el sistema tributario.

Dentro de esta nueva etapa del *Pacto*, cabe destacar las reuniones de los integrantes del Consejo Rector, donde se polemizó acerca del aumento y generalización del IVA, punto fundamental de la reforma Fiscal. Correspondió

<sup>34</sup> Los pilares de la reforma comprendían: 1. Control de endeudamiento de los estados, 2. Eficacia recaudatoria 3. Fortalecimiento del Federalismo Fiscal. 4. Eficiencia del Gasto y Transparencia 5. Fortalecer la capacidad financiera del Estado. 6. Revisión integral a la política de subsidios y a los regímenes especiales, para establecer un sistema eficaz, transparente y progresivo (Véase *Pacto por México*, Compromisos 68-73, <http://pactopormexico.org>, consulta: 15 de febrero, 2016).

al PRI cuidar el debate, sin embargo además vio preciso modificar en sus documentos básicos las restricciones sobre la aplicación del impuesto en disputa.<sup>35</sup> Ladisposición de medida del PRI hacia el IVA aseguraba la alianza con el PAN y el PRD para llegar a un acuerdo conveniente, y al mismo tiempo evitaba la disidencia interna en el partido.<sup>36</sup> Los priistas consideraron que encontrarían la comunión de intereses en primer lugar con Acción Nacional, puesto que en 2009 el presidente Felipe Calderón había impulsado el Impuesto al Valor Agregado, y con ciertas variantes también en 2001 y 2003, lo hizo Vicente Fox.<sup>37</sup> En vista de que el Revolucionario Institucional necesitaba quedar bien con los perredistas, los directivos de aquél instituto optaron por manejar el IVA en su programa de acción en forma ambigua, lo que impidió saber a los partidos contrarios la definición que la Presidencia de la República elegiría finalmente en la iniciativa de reforma fiscal.<sup>38</sup> A medida que el equipo de Peña Nieto detallaba la reforma en cuestión con una orientación propia, los planteamientos coincidían con el ideario manejado por el PRD, situación que desconcertó al PAN y a los grupos de la iniciativa privada.

La iniciativa hacendaria por no ser constitucional permitió al Ejecutivo resolver varias de las disposiciones polémicas, confiando en afianzar la compatibilidad con los intereses del PRD, y de esta manera corresponder a su respaldo expre-

<sup>35</sup> Esta disposición provenía desde los cambios realizados por la XVIII Asamblea Nacional, del 12 de diciembre de 2001. "154. [...] El PRI defiende la economía popular y no aceptará la aplicación del IVA en alimentos y medicinas", véase "Programa de Acción", PRI, *Documentos Básicos*, México, 2008, p. 165.

<sup>36</sup> Los dirigentes del PRI en todo momento negaron que los cambios fueran el preámbulo para la transformación de fondo del Impuesto de Valor Agregado, aunque numerosos miembros del partido tenían sus dudas, debido a las discusiones sobre la cuestión en el partido y en el equipo de Peña Nieto. En efecto, durante su campaña y dentro de su plataforma electoral el entonces candidato ya había mostrado interés por revisar el tema del IVA por su baja recaudación. El impuesto, señalaba, "...es una importante fuente de recaudación tributaria que debe de ser revisada. Los países con mayor eficiencia en la recaudación de IVA aplican tasas múltiples, más bajas para bienes básicos, o bien compensan al proporcionar beneficios sociales a los grupos más vulnerables. Se tendrá que discutir el esquema que mejor convenga al país" (Enrique Peña Nieto, 2011, capítulo 8.) versión electrónica, <http://www.estadoeficaz.com/> [Consulta: 24 de mayo, 2016].

<sup>37</sup> Iniciativa de ley de la contribución para el combate a la pobreza, remitida por el Ejecutivo Federal, *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, 10 de septiembre de 2012.

<sup>38</sup> El Programa de Acción del PRI aprobado por la XXI Asamblea Nacional priista eliminó la disposición citada del artículo 154, y reformuló los objetivos del partido en materia hacendaria: "301. El PRI rechaza que la Reforma Hacendaria corra a costa de mayores cargas fiscales para los sectores más desprotegidos de la población. Y exige que simplifique el pago de impuestos, amplíe la base tributaria reduciendo la evasión y la elusión fiscales, elimine tratamientos fiscales especiales y que los subsidios no sean generalizados sino que se conviertan en subsidios dirigidos a los más desprotegidos. El partido propone que cualquier aumento en la recaudación que se logre por la Reforma Hacendaria, siempre bajo los criterios enunciados en este Programa, se dirija prioritariamente al gasto social" (PRI, 2013: 90).

sado. Por este motivo los perredistas decidieron avalar la reforma en cuestión, a pesar de expresar sus críticas a varios de los puntos contenidos en ella.<sup>39</sup> El hecho que coincidieran los planteamientos del PRD y PRI en la iniciativa presentada (septiembre de 2013) contrastó con las demandas panistas y en general con la política económica de los dos sexenios precedentes. Al partido blanquiazul le interesaba defender la disposición del “balance estructural”, que le permitía al gobierno recurrir al déficit público para solventar diferentes programas.

En la elaboración del dictamen en la Cámara de Diputados no resultó extraño que el PRI y el PRD se otorgaran respaldo mutuo, pero cuidando ambos los planteamientos de su interés; por ejemplo, los perredistas lograron eliminar varias exenciones y a mantener otras que la iniciativa original había excluido, cuestión que el tricolor no se resistió en aceptar. En este ambiente de encontrar coincidencias y sacar adelante la reforma, al participar los representantes de los tres partidos, lograron establecerse varios acuerdos. Entre éstos destacan: descartar el impuesto en colegiaturas, renta y venta de inmuebles; eliminar la cláusula antielusión; mantener el dictamen fiscal; limitar la responsabilidad solidaria en caso de delito; dar gradualidad al cumplimiento de obligaciones por internet; limitar a la autoridad para no exhibir a los deudores de créditos fiscales; y difundir los parámetros para la condonación de multas. En particular, el PAN consiguió que el PRI aceptará impulsar límites a la consolidación fiscal, eliminar el gravamen a las colegiaturas; en cuanto al PRD, éste consiguió junto a los priistas gravar los alimentos conocidos como “comida chatarra”, complementando la medida original del Ejecutivo que sólo gravaba la bebidas endulzadas; separar del paquete económico el tema del régimen fiscal de Pemex; fijar montos de la pensión universal con base en indicadores del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL); y diseñar un plan de ahorro para financiar el seguro de desempleo.<sup>40</sup>

Otro suceso que confirmó el trabajo conjunto entre PRI y PRD surgió cuando varias medidas del interés del segundo, concernientes al DF, suscitaron grandes polémicas y habían quedado pendientes de resolverse. Gracias al apoyo expresado por el tricolor a los perredistas se pudieron incorporar a la iniciativa los temas siguientes: respetar los programas de apoyo a los adultos

<sup>39</sup> Miguel Barbosa, coordinador de los senadores del PRD, denunció el aumento de nuevos impuestos; la inclusión del IVA a colegiaturas, así como gravámenes a la renta y venta de inmuebles; la homologación del gravamen en la frontera; la falta de mecanismos para fomentar la transparencia del gasto; y la incertidumbre sobre el origen de los recursos para solventar el seguro de desempleo (*Reforma*, Nacional, 18 de septiembre, 2013, p. 6; *Excélsior*, Nacional, 21 de octubre 2013, p. 6).

<sup>40</sup> Ver: Proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la *Ley del Impuesto al Valor Agregado*, de la *Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios*, de la *Ley Federal de Derechos* y se expide la *Ley del Impuesto sobre la Renta*. (*Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, 17 de octubre, 2013).

mayores en las entidades del país, incluido el DF; integrar a la Ciudad de México en el Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social (Ramo 33); crear un fondo propio para la capital del país; y exentar de IVA espectáculos deportivos y corridas de toros.<sup>41</sup> Y a pesar de que el PRD insistió que su pugna era por aprobar el fondo de capitalidad, lo cierto que sus exigencias iban más allá.

En el Senado si bien se modificaron algunas disposiciones con una aparente beligerancia del PRD hacia lo aprobado, finalmente la actitud concertadora hacia el PRI se mantuvo, dejando fuera la mayor parte de los reclamos panistas.

Es importante destacar que a causa del interés de las fuerzas políticas en el Congreso por negociar, fue posible establecer acuerdos en los momentos en que cada una de aquéllas pugnaba por incluir planteamientos en la iniciativa de reforma. Si bien la propuesta inicial formulada por el Ejecutivo Federal fue criticada y sus adversarios exigieron modificarla, gracias a los esfuerzos del PRI y el gobierno de tener aliados, se mantuvieron los temas de interés a cambio de incorporar demandas del PRD y el PAN. Los perredistas, a pesar de rechazar en un principio la reforma, terminaron respaldándola porque el Ejecutivo incluyó sus propuestas.<sup>42</sup> La interlocución entre el PRI y el PAN fue complicada debido a que la fracción calderonista impulsó por sí sola su iniciativa. Por este motivo, la dirigencia maderista decidió disminuir su participación en el *Pacto*, pero se ocupó junto al PRD a delimitar varias de las disposiciones de la reforma, atendiendo siempre su propio interés.<sup>43</sup>

<sup>41</sup> En lo correspondiente a los nuevos gravámenes, la iniciativa planteaba eliminar el régimen especial a la región fronteriza de 11% y pasar a 16%, el cual se ratificó en el primer dictamen; la exención a servicios de enseñanza se eliminó en el dictamen después de una campaña del PAN y el PRD por resguardar a la "clase media"; se eliminó el Impuesto Empresarial de Tasa Única, y el Impuesto a los depósitos en efectivo creados a propuesta del PAN y aprobados con el convenio priista. Véase: "Iniciativa con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la *Ley del Impuesto al Valor Agregado*, de la *Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios*, de la *Ley Federal de Derechos* y se expide la *Ley del Impuesto sobre la Renta*." *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, 17 de octubre, 2013.; *Reforma*, Nacional, 19 de octubre, 2014, p.8.

<sup>42</sup> La propuesta programática en materia fiscal del PRD buscaba, entre otras cosas, reducir los gastos regresivos y los regímenes especiales en ISR e impedir el IVA en alimentos, medicinas y libros. Véanse las Agendas Legislativas del PRD, *Gaceta parlamentaria*, Cámara de Diputados, 2 de febrero, y 4 de septiembre, 2013; Conclusiones del Grupo Parlamentario del PRD en el Senado de la República de su sesión plenaria del 28 y 29 de enero, 2013. (<http://goo.gl/bzCPlu> [Consulta: 25 septiembre, 2014]).

<sup>43</sup> Los temas que para el PAN representaban un riesgo eran principalmente elevar la deuda y poner en riesgo la estabilidad macroeconómica; aumentar el 16% al IVA en la frontera, perjudicando la competitividad; eliminar el IETU, provocando una caída en la recaudación de ISR; eliminar el IDE, considerado como clave para combatir el lavado de dinero; y carecer de instrumentos para verificar el ejercicio del gasto y su transparencia, además de que denunciaron la pretensión de gravar las colegiaturas de las escuelas particulares (*Reforma*, Nacional, 10 y 16 de septiembre, 2013, p. 6; y 3 de octubre de 2013, p. 10).

## 7. Algunas falacias del efecto del *Pacto* en los partidos

La razón de la ruptura entre las fuerzas políticas puede obedecer a una reacción para diferenciarse; no obstante, cabe cuestionar qué tan efectiva es esa estrategia en términos electorales y legislativos. Respecto a la supuesta relación entre la radicalización del grupo parlamentario y la obtención de beneficios electorales, puede afirmarse que si existiese el PRD desde hace tiempo ya los hubiera obtenido, lo cual no ha ocurrido. Sobre este punto tenemos la integración de la nueva legislatura (LXII) donde los perredistas consiguieron una votación menor a sus dos contrincantes históricos.<sup>44</sup>

Hay quienes de adentro y fuera del PRD le atribuyen al “voto de castigo” su debacle en las elecciones federales de 2015.<sup>45</sup> Este argumento es falso considerando que el PRD se opuso tanto a la reforma energética como al aumento del IVA, y durante la discusión de las iniciativas tuvo oportunidad de enarbolar estas banderas, en consecuencia no es aceptable que el “voto de castigo” sea explicado por la actuación del partido en el *Pacto*. En todo caso los perredistas debieron ser premiados. Si aceptamos el argumento de que el PRD se equivocó al signar el *Pacto* por México, y que el electorado sólo premia a su partido cuando rechaza las ideas de los demás partidos en acción defensiva, entonces el PRD habría obtenido en las elecciones de 2009 una retribución por su desempeño “crítico” de 2006 a ese año, en tanto que se opuso a la reforma al ISSSTE en 2007 y de PEMEX en 2008. Empero, la acción perredista no obtuvo beneficios electorales, si atendemos los resultados para la Cámara de Diputados en 2009; en este año sólo consiguió 12% (4,217,985 votos) del total de sufragios, cifra mayor en términos relativos a la de 2015 (10%), pero menor en términos absolutos (4,333,745). De igual forma,

<sup>44</sup> El PRD obtuvo el 10.8% de la votación total emitida, equivalente a 4,333,745 votos; mientras que el PRI 29.1%, 11,638,675 y el PAN 21%, 8,379,502. Ver <http://computos2015.ine.mx/Nacional/VotosPorPartido/> [Consultado 15 octubre, 2015]

<sup>45</sup> Carlos Sotelo líder de la corriente minoritaria Patria Digna, hizo esa lectura de los resultados electorales (*Proceso* online, 14 de agosto, 2015, <http://goo.gl/DdFGwo>). Con respecto a los inconvenientes del *Pacto* véanse los comentarios de Alejandro Encinas Rodríguez, ligado al ala *lópezobradorista* dentro del PRD: “Unidad contra la privatización” *El Universal* Nacional, 10 de septiembre, 2013, p. A-18 y “Al Congreso Nacional del PRD”, *El Universal* Nación, 19 de noviembre, 2013, p. A-21; *Excélsior*, Nacional <http://goo.gl/AEWMO0>. Por parte de la corriente de Izquierda Democrática Nacional también conocida como *bejaranista* también hubo críticas, y se ubicó al *Pacto* como uno de los principales factores de la debacle en 2015: “Elecciones 2015: Balance y plan de acción”, 16 de junio, 2015 <http://goo.gl/3i5js5> y *Excélsior*, 22 de septiembre, 2013 <http://goo.gl/ZmpN9C>; Desde el ámbito académico, Crespo también identificó el conflicto interno del PRD debido al *Pacto*. José Antonio Crespo, “Divisionismo perredista”, *El Universal* Nación, 26 de noviembre, 2013, p. A-18; [Los enlaces citados fueron consultados el 10 noviembre 2015]

el resultado para la elección a diputados de 2009 disminuyó en 17% de la votación obtenida en 2003 (4,694,365).<sup>46</sup> Cabe apuntar que en las elecciones, la acción legislativa no es el factor determinante para el resultado electoral, además cualquier interesado en el tema sabe que la orientación del voto tiene razones multifactoriales.

El segundo aspecto a tratar es la relación entre la radicalización del grupo parlamentario y sus beneficios en términos legislativos. Existe la idea<sup>47</sup> que la oposición tiene como tarea principal confrontar al partido en el poder, así como criticar sus fallos y vigilar constantemente a las acciones del Ejecutivo bajo las facultades que gozan los legisladores para ello. Aceptando en parte la premisa anterior, es pertinente evaluar el desempeño de los portadores de poder político a partir de sus habilidades y resultados. En el caso del Pacto por México, quienes estuvieron en su contra advirtieron que la mayoría de los partidos estaban cediendo demasiado en favor del PRI. Como ya hemos visto los partidos lograron incluir en los acuerdos varios temas importantes de su agenda, además de que no tuvieron en la necesidad de ceder en cuestiones de fondo en su papel opositor. Es oportuno indicar que las críticas del PRD hacia el gobierno no le permitió conseguir grandes resultados durante toda la década anterior al *Pacto* (considérese por ejemplo la creación de comisiones para investigar algún problema o la creación de una narrativa opositora).

Si durante el *Pacto*, PAN y PRD hubieran tenido una agenda conjunta, quizá hubieran podido exigir mejores condiciones y mayores demandas para su beneficio, o bien presentar otros frentes descuidados por el *Pacto*. En cambio, al propiciar la ruptura, cada partido acordó con el PRI aspectos que le interesaban de las reformas fiscal, política y energética en 2013; presentándose una situación similar con el resto de las leyes secundarias en 2014 y 2015. Es usual que en el Congreso cada grupo parlamentario exija que sean incorporados en las iniciativas nuevos asuntos de su interés. Ello es práctica común en cualquier Congreso y es hasta cierto punto saludable para alcanzar acuerdos; aunque existe el riesgo que durante ese proceso se requieran eliminar temas hasta generar una reforma endeble o insuficiente para atender los problemas urgentes en la administración pública. Esto precisamente es lo que ocurrió antes del *Pacto* en varias reformas.

<sup>46</sup> Para 2015 véase: <http://computos2015.ine.mx/Nacional/VotosPorPartido/>, y para 2009 y 2003, <http://www2.ine.mx/documentos/RESELEC/SICEEF/principal.html> [consulta: 10 marzo, 2016].

<sup>47</sup> Las fracciones más radicales del PRD y el PAN fueron sus principales promotores.



## Consideraciones finales

1. La revisión de los procesos legislativos a partir de los cuales se trataron las tres reformas estudiadas en el presente documento, indican que la voluntad política necesita adecuarse a prácticas que generen en el Congreso de la Unión una interrelación entre actores con mayor permanencia. Esta situación destacó a partir de los trabajos desarrollados durante el *Pacto por México* y es indicativo de la práctica política en la nueva institucionalidad para la conciliación de diferencias. El haberse presentado un trabajo coordinado en el ámbito del *Pacto* contribuyó a que las reformas sobre educación, la hacienda pública y las telecomunicaciones fueran integradas en un tiempo breve y hasta cierto punto con mayor coherencia. El que allí aceptaran participar los representantes de las tres principales fuerzas políticas, PAN, PRI y PRD, más los integrantes de estos institutos en el Senado y la Cámara de Diputados garantizó llegar a un buen entendimiento con el gobierno federal del Presidente Enrique Peña Nieto. La evaluación del trabajo desarrollado también requiere tomar en cuenta la eficacia de las convocatorias, la adecuada coordinación, pero en especial que cada uno de los planteamientos incorporados en los proyectos de reformas se relacionaran con los temas expuestos en los documentos básicos de las organizaciones participantes.

2. Es necesario subrayar el asunto de la coordinación entre los actores que intervinieron en el proceso de discusiones y aprobación de las reformas tratadas. Gracias a la participación en el *Pacto por México* de representantes de los partidos políticos y los grupos parlamentarios, éstos últimos tuvieron la oportunidad de plantear y discutir sus propuestas, evitando estar sometidos, o bien estar disciplinados a sus dirigentes. Pese a la confrontación de ambas partes, también presentaron intereses comunes, y por tanto coincidían en defender sus planteamientos. Incluso hubo disposición para delinear en conjunto las estrategias para impulsar sus acuerdos y la manera que requerían participar en las comisiones y el pleno de las cámaras; así lo muestran —como ya se dijo— las reuniones que tenían los presidentes del PAN, PRI y PRD con sus respectivos coordinadores de bancadas en el Senado y en la Cámara de Diputados. Lo anterior muestra que no existió supeditación entre los grupos parlamentarios de las fuerzas políticas principales y la dirección de sus partidos.

3. Las interacciones políticas en torno al *Pacto* deben ser considerados parte de la transformación del régimen político mexicano, pues la relación entre el Poder Ejecutivo y Legislativo tuvo el mérito de adaptarse a uno de los cambios políticos más importantes de las últimas décadas, a saber: el pluralismo en el Congreso de la Unión y la incapacidad de que una sola fuerza

establezca una agenda legislativa, o que ella prevalezca para la aprobación de las reformas. Debido a esta situación, los representantes de las fuerzas políticas dominantes en el Congreso comprendieron la necesidad de llegar a acuerdos por medio de la negociación, cediendo a cambio de obtener logros en su interés; demostrando que la única manera de actuar es a través del recurso de la práctica política, coordinando esfuerzos.

## Bibliografía:

- Alianza Cívica (2013), *Consulta Nacional sobre las reformas fiscal y energética*, agosto-septiembre, <http://goo.gl/miYNG0>
- Arrieta, Lorenzo y Diego Ramírez (2013), "La Elaboración de la agenda legislativa en la dinámica actual del Congreso de la Unión, Aciertos y Desaciertos", *Estudios políticos*, número.30, México, UNAM FCPYS, septiembre-diciembre.
- Beltri, Francesco (2000), *Aprender a negociar*, España, Paidós.
- Computos2015.ine.mx*
- Crespo, José Antonio (2013), "Divisionismo perredista", *El Universal Nación*, 26 de noviembre.
- Diario de los Debates*, Cámara de Diputados
- Encinas, Alejandro (2013), "Unidad contra la privatización" *El Universal Nacional*, 10 de septiembre, p.A-18.
- Encinas, Alejandro, (2013), "Al Congreso Nacional del PRD", *El Universal Nación*, 19 de noviembre, p.A-21
- Entrevistas de Denise Maerker en el programa especial de *Punto de Partida*, "La Historia del Pacto por México", <http://goo.gl/HaIVzR> y <http://goo.gl/WGbS7L>
- Gaceta parlamentaria*, Cámara de Diputados
- Gaceta del Senado*, Cámara de Senadores
- Gil Zuarth, Roberto, (2013), "La oposición estorbosa", *Excélsior Nacional*, 8 de abril, p.27
- Hernández, Mara, José del Tronco y Gabriela Sánchez (coords.), (2009), *Un Congreso sin mayorías. Mejores prácticas en negociación y construcción de acuerdos*, México, FLACSO.
- Instituto Nacional Electoral, [www.ine.mx](http://www.ine.mx)
- Izquierda Democrática Nacional, "Elecciones 2015: Balance y plan de acción", 16 de junio de 2015 <http://goo.gl/3i5js5>
- Kennedy, G (1991), *Cómo negociar con éxito*, Bilbao, Deusto.
- Korobkin, Russel (2009), *Negotiation. Theory and Strategy*, New York, Aspen Publishers, 2a.ed, pp.1-6

- March, James G. y Johan P. Olsen, (1997), *El redescubrimiento de las instituciones*, México, FCE, p.113
- Pacto por México, <http://pactopormexico.org>
- Pacto por México, *Adéndum al Pacto por México*, <http://goo.gl/ZxIxV>
- PAN, "Agenda legislativa", *Gaceta parlamentaria*. Cámara de Diputados, 7 de septiembre de 2012
- Peña Nieto, Enrique (2011), *México, la gran esperanza*, México, Grijalbo, , cap.8. versión electrónica, <http://www.estadoeficaz.com/>
- Peters, B. Guy, "Institutional theory. Problems and prospects", *Political Science Series*, núm.69, july, 2000, pp.7-11.
- PRD, "Agenda legislativa", *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, 7 de septiembre de 2012.
- PRI, "Programa de Acción", Documentos Básicos, México, PRI, 2008.
- PRI, "Programa de Acción", Documentos Básicos, México, PRI, 2013.
- Proceso, [www.proceso.com.mx](http://www.proceso.com.mx)
- Puig, Carlos, "Un pacto, 43 desaparecidos, una pregunta", *Milenio*, 17 de octubre de 2014, <http://goo.gl/xlKj4d>
- Ramírez Arriaga, Diego A., *Las coaliciones legislativas en la dinámica del Poder Ejecutivo y Legislativo 2006-2012*, tesis de maestría, UNAM-FCPyS, 2015.
- Senado, Votaciones del pleno del Senado de la República, <http://goo.gl/52INVP>
- Silva-Herzog Márquez, Jesús, "Consenso e impunidad", *Reforma Nacional*, 20 de octubre de 2014, p.14.
- Sistema de Información Legislativa, <http://www.sil.gob.mx>
- Ugalde, Luis Carlos (coord.), (2014), *La negociación política del presupuesto en México 1997-2012*, México, Integralia Consultores-SITESA,
- Diarios Consultados: *El Universal*, *Excélsior*, *Milenio*, *Reforma*.