

Seguimiento y sistematización de discusión sobre métrica del trabajo parlamentario.

Pedro José Zepeda

Septiembre del 2016

Introducción

Hace 50 años, con la incorporación de la figura de los diputados de partido inició un largo proceso de transformación en el equilibrio entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Hace cuatro décadas otra reforma política abrió espacios a partidos antes no reconocidos. Hace casi cuatro lustros, se fortaleció el Poder Legislativo con la incorporación, junto a los diputados de partido, de senadores de primera minoría. Las reformas electorales de la segunda mitad de los noventa constituyeron un paso definitivo en la consolidación de la pluralidad en el Poder Legislativo Federal y su autonomía respecto del Poder Ejecutivo (Camacho Quiroz, César, ...). Durante este largo período el Congreso ha vivido cambios trascendentes en su composición política, organización interna, así como en las formas en que se realiza el proceso parlamentario. Su revalorización como articulador de la pluralidad política, --antes minimizada por la predominancia del Ejecutivo--, y su consolidación como un espacio fundamental en el que se debate y definen los alcances de las políticas públicas le han dado también mayor incidencia en vida política nacional.

Hay coincidencia entre analistas e investigadores en que a partir de 1997 cambian decisivamente las relaciones entre los poderes Legislativo y Ejecutivo cuando el partido del Presidente pierde la mayoría simple en la Cámara de Diputados. Un denominador común de los estudios sobre el Congreso posteriores a esa fecha es el reconocimiento de la disminución proporcional del peso del Presidente de la República en su función legislativa, en el ejercicio de facultades metaconstitucionales y en la influencia que tuvo por muchos años en las carreras políticas de los legisladores. Como contraparte, se ha fortalecido el Congreso de la Unión como actor político y, en consecuencia, han cambiado significativamente las relaciones entre los poderes Legislativo y Ejecutivo.

Más allá de estas coincidencias, el debate se orientó a identificar y proponer rutas posibles y deseables para establecer un nuevo equilibrio entre poderes que, fortaleciendo los cauces institucionales, contribuyera a preservar el cambio democrático y la alternancia. Siguiendo a Linz y Valenzuela (1994) y con algunas experiencias de países latinoamericanos como telón de fondo, algunos autores alertaron sobre la posibilidad de vivir escenarios de gobierno dividido en los que la configuración de fuerzas en el Congreso y sus relaciones con el Presidente de la República derivara en un bloqueo entre poderes, parálisis legislativa y crisis de gobernabilidad.

Conforme se fue alejando 1997, los estudios se diversificaron y fueron desarrollando mayores perspectiva y profundidad. El transcurso del tiempo ha permitido acumular información, comprobar -o no- algunas hipótesis iniciales, ampliar los horizontes analíticos y los enfoques teóricos para explorar nuevas variables e interrogantes sobre el trabajo parlamentario, así como para evaluar los cambios en las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

A casi 20 años de distancia, es posible advertir transformaciones significativas en la orientación de los estudios sobre las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Los primeros trabajos, de corte esencialmente cuantitativos, en su momento mostraron cómo, en el caso de México, el fortalecimiento del Congreso no produjo ni inmovilidad legislativa ni crisis de gobernabilidad (medida como producción legislativa a partir de variables como la cantidad o proporción de iniciativas presentadas y aprobadas por actor, el análisis de votos emitidos en el pleno, las afinidades entre los legisladores y sus grupos parlamentarios, así como la formación de coaliciones) Dentro de ese espectro, autores como Ricardo Espinoza y Jeffrey Weldon (200...) documentaron cómo la falta de mayoría legislativa del partido del presidente, lejos de conducir a la parálisis, provocó un explosivo aumento en la producción de leyes, una disminución porcentual de las iniciativas presidenciales presentadas, acompañada del mantenimiento porcentual de las que le eran aprobadas, aunque con más modificaciones y modificaciones más sustanciales; otros, como Helena Varela (2007), analizaron cómo la nueva composición del Congreso y el establecimiento de alianzas entre las diferentes fuerzas políticas lo empoderaba, dejando

de ser un actor secundario en el proceso político, no obstante que su relación con el Presidente se transformó en la de un “matrimonio mal avenido”. Algunos investigadores han profundizado en la evaluación de las formas en las que operan las cámaras, en cómo se han formado coaliciones para la aprobación o rechazo a diferentes iniciativas, en las relaciones entre los legisladores y sus respectivos grupos parlamentarios e, incluso, en la proyección que han tenido aquellos legisladores que, en su momento, fueron artífices de la construcción de alianzas desde la posición que ocupaban en la Junta de Coordinación Política y la Mesa Directiva.

En estas notas, siguiendo una línea que se ha orientado a la evaluación, no tanto cuantitativa sino cualitativa de los cambios que han sufrido las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, nos proponemos revisar, con la perspectiva que permiten 20 años de gobiernos divididos, la experiencia del Pacto por México, como un acuerdo cuya revisión crítica podría brindar elementos para prever escenarios -tal vez no lejanos- de gobiernos de coalición.

Para alcanzar ese propósito, el trabajo se divide en 4 apartados. En el primero, se presentan algunos elementos que, en opinión del autor, han determinado la forma en la que el Poder Ejecutivo Federal construye y presenta la agenda nacional, destacando la participación que ha tenido el Congreso de la Unión en este proceso. En el segundo se comparan las atribuciones que las leyes otorgan al Congreso para intervenir en el rumbo del desarrollo económico, social y político del país, con las facultades que tiene participar en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo (la agenda nacional), identificando cómo la falta de sincronía entre ambas ha trasladado la disputa entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, del momento de la construcción de la agenda al de su instrumentación. En el tercero se presenta la forma en la que operó el Pacto por México para permitir que, por primera vez en los últimos 20 años, los poderes Ejecutivo y Legislativo trabajaran de manera conjunta en la definición de una agenda nacional, evaluando sus alcances, así como la forma en que su terminación afectó, tanto a los partidos que lo firmaron como al propio gobierno de la república. Por último, en el cuarto apartado se presentan algunas ideas sobre cómo, a la luz de la experiencia del Pacto por México, podría avanzarse hacia

el establecimiento de reglas claras para integrar, de cara al 2018, un gobierno de coalición viable.

1. La construcción del proyecto nacional

1.1. La lógica del Plan Nacional de Desarrollo

El Poder Ejecutivo propone en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) su programa de gobierno. Para instrumentarlo define las estrategias; las políticas; los programas sectoriales, regionales e institucionales; los programas operativos anuales; los presupuestos y aquellas reformas a la Ley que considera necesarias. En principio, el proyecto del nuevo gobierno tiene la legitimidad de las urnas: porque incorpora las propuestas de campaña del candidato ganador y porque puede argumentar que recoge las demandas de la ciudadanía durante la contienda electoral. Tiene, además, la legitimidad de la consulta popular a la que obligan la Constitución y la Ley de Planeación. Es tarea del equipo de transición, primero, y del nuevo gobierno, después, sistematizar, compatibilizar y complementar estas demandas en una propuesta de gobierno consistente, misma que debe publicar, a más tardar, seis meses después de iniciada la nueva administración. Es también tarea, tanto del equipo de transición como del nuevo Gobierno, construir consensos y acuerdos con las distintas fuerzas políticas y actores para que la instrumentación de su proyecto garantice la gobernabilidad democrática.

El Artículo 26 de la Constitución establece que “El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional... [para el] crecimiento de la economía... la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación. Señala también que “la ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática...” En cumplimiento de ese mandato, la Ley de Planeación de enero de 1983 menciona cuatro vertientes de participación en la elaboración del PND: **obligatoriedad; coordinación, concertación e inducción**. Todas las dependencias del Poder Ejecutivo Federal, los organismos descentralizados y los desconcentrados deberán sujetarse **obligatoriamente** a lo

establecido en el PND. La segunda vertiente determina las bases para que el Ejecutivo Federal se **coordine** mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas. En lo que concierne a las vertientes tres y cuatro, la Ley menciona la posibilidad de que el gobierno **concierte** con los particulares e **induzca** (por ejemplo, a través del gasto público) la realización de acciones específicas para la elaboración y ejecución del Plan.

Como ha ocurrido en todas las administraciones federales posteriores a la publicación de la Ley de Planeación, para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 se realizó “...una planeación democrática, con amplia participación ciudadana, para recoger sus aspiraciones y demandas [a través de un extenso] ...proceso de consultas”, a través de:

1) la página de Internet *pnd.gob.mx*, para la recepción de propuestas en archivos digitales y la realización de encuestas interactivas;

2) ventanillas de recepción física de propuestas en toda la república;

3) 397 acciones de consulta, incluyendo 5 Foros Nacionales con 31 paneles de discusión, 7 Foros Especiales con 40 paneles de discusión, 32 Foros Estatales con 160 paneles de discusión y 122 Mesas Sectoriales con especialistas y diversos grupos de interés. Hubo en total 228,949 participaciones: 129,299 personas respondieron la encuesta interactiva, los Foros y Mesas Sectoriales contaron con 61,779 asistentes y se recibieron 37,871 propuestas físicas y electrónicas” (Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 2013).

Estos insumos fueron sistematizados por el Ejecutivo y, según se dice en el PND, contribuyeron al diseño de sus metas, objetivos, estrategias y líneas de acción”. (Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, 2013).

1.2. La participación del Congreso en la elaboración y aprobación del PND

El Artículo 26 Constitucional establece que: “En el sistema de planeación democrática y deliberativa, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley”; y, a su vez, el Artículo 74 define como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados: “Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo en el plazo que disponga la ley”. Por su parte, el Artículo Quinto de la Ley de Planeación (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983; última reforma publicada en el DOF del 6 de mayo de 2015) señala que: “El Presidente de la República remitirá el Plan [Nacional de Desarrollo] al Congreso de la Unión para su **examen y opinión**”. De los párrafos anteriores se desprende que la norma permite al Congreso examinar y opinar sobre el PND, y luego, a la Cámara de Diputados, aprobarlo. Sin embargo, tal como están redactadas, ni la Constitución ni la Ley de Planeación facultan ni al Congreso ni a la Cámara de Diputados para modificar o rechazar el PND, sino únicamente para aprobarlo; además, en un plazo perentorio pues, el Artículo Quinto de la Ley de Planeación estipula que: “En caso de que la Cámara de Diputados no se pronuncie en dicho plazo [a más tardar seis meses después de iniciada la Administración], el Plan se entenderá aprobado.” En ese contexto, los diputados y senadores, que así lo han decidido, han participado, a partir de 1983, a título personal o en comisiones, en los Foros de Consulta Popular para la elaboración del PND o de algunos programas sectoriales. Algunos de ellos, incluso, los han organizado. Sin embargo, como cuerpos colegiados, las cámaras y el Congreso se han circunscrito a lo que establece la Ley.

2. El equilibrio de poderes

2.1. Las atribuciones del Poder Legislativo para intervenir en la orientación del proyecto nacional.

En contraste con las limitadas atribuciones que tiene el Congreso para participar en la elaboración del PND, la Ley le otorga amplias facultades para incidir en la propuesta de

proyecto nacional que presenta el Ejecutivo. Haciendo referencias únicamente a su función legislativa, la Cámara de Diputados y el Senado tienen vastas potestades en materia de Hacienda Pública; orientación del desarrollo económico y social; desarrollo urbano, rural, regional y territorial; relaciones exteriores; empleo e incluso para incidir en la estructura organizativa de la administración pública.

Desde luego, como apunta Rogelio Hernández (20...), entre las funciones del Congreso, la legislativa es, por mucho, la más relevante y la que otorga mayor capacidad para incidir en la orientación del proyecto nacional. El Artículo 71 de la Constitución establece que “...el derecho de iniciar leyes o decretos compete al Presidente de la República; a los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; a las Legislaturas de los Estados; y de la ciudad de México y; a los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores”. Sin embargo, establece también que la aprobación de todas las leyes federales, independientemente de su procedencia, es competencia única del Congreso de la Unión.

En materia de Hacienda Pública, el Artículo 73 lo faculta para imponer cada año las contribuciones necesarias para el Presupuesto de Egresos de la Federación, es decir, a aprobar la Ley de Ingresos; y el Artículo 74 confiere a la Cámara de Diputados la atribución de examinar, discutir y, en su caso, modificar el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones. También corresponde a la Cámara de Diputados, a través de la Auditoría Superior de la Federación, aprobar la Cuenta Pública del año anterior. Por su parte, el Artículo 73 otorga al Congreso facultades para establecer las bases para que el Ejecutivo celebre empréstitos y otorgue garantías; para aprobar esos empréstitos, reconocer y mandar pagar la deuda nacional y, como ya se mencionó, para aprobar cada año los montos de deuda que se incluyen en la Ley de Ingresos. También puede fijar las bases sobre las cuales el Ejecutivo contrata deuda interna y externa. En pocas palabras, las atribuciones del Congreso en materia hacendaria le permiten influir significativamente, año con año, en la continuidad o el cambio de rumbo de la política económica y social y, por tanto, del proyecto nacional propuesto por el Ejecutivo.

Adicionalmente, el Artículo 73 de la Carta Magna lo faculta para influir en la orientación del desarrollo económico y social, legislando sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, comercio, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear; así como sobre vías generales de comunicación, tecnologías de la información y la comunicación, radiodifusión, telecomunicaciones, incluida la banda ancha e Internet, entre otros temas. También en materia de turismo, pesca y acuicultura, y para establecer las bases de coordinación de las facultades concurrentes entre la Federación, entidades federativas, los municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, así como de la participación de los sectores social y privado. Además, el Congreso puede expedir leyes para instituciones de crédito y sociedades de seguros, servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y contribuciones especiales sobre energía eléctrica; tabacos; gasolina y derivados del petróleo; cerillos y fósforos; aguamiel y productos de su fermentación; explotación forestal y cerveza. Y algo fundamental, puede legislar sobre planeación nacional del desarrollo económico y social y expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico; con el propósito de promover inversión mexicana, regular la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos aun cuando, como señala Rogelio Hernández (20...) de acuerdo con algunos especialistas, para concretar esta influencia habría que promover leyes específicas.

En materia de educación y cultura, el Congreso puede legislar (Fracción VIII del Artículo 3° constitucional) con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, y fijar las aportaciones económicas correspondientes y, el Artículo 73 para expedir leyes para establecer el Servicio Profesional docente, así como para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios

y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones.

Además, la Constitución le otorga atribuciones para incidir en el ordenamiento Urbano, Rural, Regional, territorial y, por tanto, en la protección del medio ambiente y la promoción de un desarrollo que sea sustentable; para dictar leyes sobre el uso y aprovechamiento de los recursos naturales; protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico; para establecer la concurrencia del Gobierno Federal, de las entidades federativas, y de los municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México en materia de asentamientos humanos; para la ocupación, enajenación y el establecimiento de precios de terrenos baldíos; así como para armonizar y homologar los registros públicos inmobiliarios y de personas morales de las entidades federativas y los catastros municipales.

La Constitución también abre enormes espacios al Congreso, especialmente al Senado, para incidir decisivamente en las relaciones de México con la comunidad internacional a través del ejercicio de su función legislativa. El multicitado Artículo 73 lo faculta para dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera; establecer contribuciones sobre el comercio exterior; regular la inversión extranjera y la transferencia de tecnología. Por su parte, el Artículo 76 da al Senado la potestad de analizar la política exterior con base en los informes anuales del Presidente de la República y el Secretario del Despacho al Congreso; de aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar y retirar reservas. Además de las atribuciones propiamente legislativas que han sido enlistadas, el Congreso, especialmente el Senado, tiene dos facultades que, de acuerdo con Rogelio Hernández, pueden considerarse como instrumentos de control directo sobre el Poder Ejecutivo: conceder o negar los nombramientos que hace el presidente; y ratificar tratados internacionales y convenios diplomáticos.

Como contraparte a esta batería de atribuciones del Congreso, el Poder Ejecutivo dispone de recursos legales limitados para actuar contra el Congreso: por una parte, su derecho, no exclusivo, a iniciar el proceso legislativo y, por otra, su derecho de veto para evitar leyes precipitadas o dañinas y para proteger al Ejecutivo de alguna imposición del legislativo, el cual, sin embargo, no aplica: 1) cuando se trate de disposiciones propias del congreso; 2) cuando las reformas son resultado de la labor de una asamblea revisora de la Constitución, pues se trata de un poder superior a los 3 instituidos; 3) cuando sean resoluciones surgidas del congreso en funciones de Colegio Electoral o de jurado que analiza acusaciones contra funcionarios Y; 4) Cuando la Comisión Permanente convoca a sesiones extraordinarias (artículo 72).

El Congreso puede, por último, influir en el empleo y la estructura organizativa de la Administración Pública. No solo por lo mencionado en los apartados anteriores, sino porque el Artículo 73 lo faculta explícitamente para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123, para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico y, para crear y suprimir empleos públicos de la Federación.

En los escenarios de gobierno dividido de los últimos casi 20 años, el contraste entre las facultades del Legislativo para participar en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y las amplias atribuciones que le otorga la ley para incidir en el desarrollo nacional, ha desplazado el debate entre los poderes Ejecutivo y Legislativo de la construcción de la agenda nacional hacia su instrumentación. Específicamente, al debate para aprobar cada año la Ley de Ingresos y, entre el Ejecutivo y la Cámara de Diputados, Presupuesto de Egresos de la Federación. El otro gran tema de debate entre ambos poderes han sido las propuestas de reformas estructurales que el Ejecutivo considera necesarias para impulsar su proyecto de gobierno.

2.2. *El equilibrio de fuerzas: análisis cuantitativo*

Mientras hubo mayoría del partido del Presidente en el Congreso, el contraste entre sus amplias atribuciones constitucionales para incidir en la vida económica, política y social del país y las que le otorga la ley para participar en la definición de la orientación del proyecto nacional, no generó tensiones importantes. Sin embargo, a partir del año 1997, en escenarios de Gobierno dividido, sin estímulos para que el Poder Legislativo con mayoría de oposición se comprometiera con un proyecto nacional propuesto por el Presidente, pero en cuya elaboración no participó el congreso, se ha frenaron la mayoría de las iniciativas que el Ejecutivo ha considerado fundamentales para desplegar su propuesta de proyecto nacional. Esto, a pesar de que, tal como lo demuestra la información disponible, en el caso de México, no ha habido parálisis legislativa. Lejos de ello, como se advierte en el siguiente cuadro, el número de iniciativas presentadas pasó de 641 en la LVII Legislatura a 3,487 en la LXII, un incremento de más de 500 por ciento.

Tabla 1
Evolución de las iniciativas según su estatus

Situación/ Legislatura	LVII	% LVII	LVIII	% LVIII	LIX	% LIX	LX	% LX	LXI	% LXI	LXII	% LXII	LXIII	% LXIII
Presentadas	641	100%	1205	100%	2939	100%	2869	100%	3735	100%	3487	100%	1286	100%
Pendientes	43	7%	53	4%	116	4%	75	3%	172	5%	428	12%	1006	78%
Aprobadas	152	24%	312	26%	421	14%	385	13%	247	7%	165	5%	59	5%
Desechadas y retiradas	446	70%	840	70%	2402	82%	2409	84%	3316	89%	2894	83%	221	17%

Fuente: Elaboración propia con información del Sistema de Información Legislativa (SIL)

Sin embargo, en contraste con el crecimiento exponencial de las iniciativas, la cantidad de las que han sido aprobadas pasó de 152 a 165 entre ambas legislaturas, un aumento de únicamente 8.6 por ciento. El movimiento de estas dos variables explica por qué el porcentaje de iniciativas aprobadas respecto del total presentado disminuyó de 24 a 5 por ciento, mientras que el de desechadas y retiradas aumentó de 70 a 83 por ciento. Por su parte, como se advierte en el cuadro, las iniciativas que quedaron pendientes aumentaron de 43 en la LVII Legislatura a 428, pasando de representar el 7% del total al 12 por ciento. En otras palabras, durante los últimos años casi 20 años aumentó drásticamente la actividad parlamentaria, aunque esto no se tradujo en una mayor eficiencia legislativa pues se redujo drásticamente el porcentaje de iniciativas aprobadas y aumentó significativamente el número de las desechadas y retiradas y, aunque proporcionalmente menos, el de iniciativas pendientes.

Tabla 2

INICIATIVAS DEL EJECUTIVO DE LA LVII a LXII LEGISLATURA				
Legislatura	Presentadas	% presentadas del total de presentadas	Aprobadas	% Aprobadas
LVII	36	5.6%	32	89.0%
LVIII	63	5.2%	55	87.0%
LIX	49	1.7%	31	63.0%
LX	42	1.5%	38	90.0%
LXI	32	0.9%	26	81.0%
LXII	52	1.5%	46	88.5%

Fuente: Elaboración propia con información del SIL.

Dentro de esta vorágine, el volumen de iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo se ha mantenido relativamente estable, con un peso *cuantitativo* casi insignificante respecto del total: 5.6 por ciento (36 iniciativas) en la LVII Legislatura y 1.5 por ciento (52 iniciativas) en la LXII, lo que sugiere que el papel de legislador del Ejecutivo se reduce mientras que el del Poder Legislativo crece. Sin embargo, llama la atención que el porcentaje de aprobación de iniciativas presidenciales respecto al total de las que presenta se mantiene constante: 89 por ciento en la LVII Legislatura y 88.5% en la LXII. También el porcentaje de las iniciativas aprobadas al Ejecutivo respecto al total de iniciativas aprobadas: 21.1 por ciento en la LVII Legislatura y 19.4 por ciento en la LXII.

Tabla 3.

INICIATIVAS DEL EJECUTIVO DE LA LVII A LA LXII LEGISLATURA															
			Aprobadas				Desechadas		Pendientes			Con dictamen negativo		Total NO aprobadas	
Presidente	Legislatura	Presentadas por el Ejecutivo	Reforma Constitucional	Leyes secundarias	De carácter administrativo y de gobierno	Total aprobadas	Reforma Constitucional	Leyes secundarias	Reforma Constitucional	Leyes secundarias	De carácter administrativo y de gobierno	Reforma Constitucional	Leyes secundarias		
EZPL	LVII	36	-	25	7	32	-	3	-	-	1	-	-	4	
VFQ	LVIII	63	1	50	4	55	1	3	-	3	-	-	1	8	
VFQ	LIX	49	-	31	-	31	3	10	-	1	-	1	3	18	
FCH	LX	42	3	34	1	38	1	2	-	-	-	-	1	4	
FCH	LXI	32	-	20	6	26	-	6	-	-	-	-	-	6	
EPN	LXII	52	4	41	1	46	1	-	1	4	-	-	-	6	

Fuente: Elaboración propia con información del Sistema de información Legislativa (SIL)

Cuando se revisan al detalle las iniciativas aprobadas al Poder Ejecutivo en cada legislatura se advierte que: al Presidente Ernesto Zedillo, la LVII Legislatura le aceptó 25 iniciativas de reforma a leyes secundarias, y 7 a ordenamientos de carácter administrativo y de gobierno. Del otro lado, el Congreso deseó 3 propuestas de reforma a leyes secundarias y dejó pendiente la modificación a un ordenamiento de carácter administrativo o de gobierno.

Por su parte, durante la primera parte de su administración, al Presidente Vicente Fox la LVIII Legislatura le aprobó una iniciativa de reforma constitucional, 50 a leyes secundarias y 4 ordenamientos de carácter administrativo o de gobierno. Como contraparte, el Congreso deseó 1 propuesta de reforma constitucional y 3 a leyes secundarias, dejando pendientes 3 iniciativas de reforma a leyes secundarias. Además, esta legislatura emitió

dictamen negativo a una iniciativa de reforma a una ley secundaria enviada por el Presidente.

En la segunda parte de su administración, la LIX Legislatura aprobó al Presidente Fox 31 iniciativas de reforma a leyes secundarias, le rechazó tres de reformas constitucionales y 10 a leyes secundarias, dejando pendientes la iniciativa de reforma a una ley secundaria y emitiendo dictamen negativo a una iniciativa de reforma constitucional y a tres leyes secundarias.

Por su parte, al Presidente Felipe Calderón, la LX Legislatura le aprobó 3 reformas constitucionales, 34 iniciativas de reforma a leyes secundarias y una de carácter administrativo o de gobierno. Del otro lado, el Congreso desechó una propuesta de reforma constitucional, 3 de reforma a leyes secundarias, y presentó dictamen negativo a una iniciativa de reforma a una ley secundaria. En la segunda parte de la Administración del Presidente Calderón, el Congreso le aprobó iniciativas de reforma a 20 leyes secundarias y a 6 ordenamientos de carácter administrativo o de gobierno. también desechó 6 iniciativas del Ejecutivo para reformar leyes secundarias.

En contraste, en la primera mitad de la presente administración, la del Presidente Enrique Peña Nieto, la LXII Legislatura le aprobó 4 iniciativas de reformas constitucional, 41 a leyes secundarias y una a un ordenamiento administrativo o de gobierno. El Congreso desechó una iniciativa de reforma constitucional, dejó pendientes una de reforma constitucional y cuatro a leyes secundarias.

Visto por legislatura:

- Los presidentes que más iniciativas presentaron fueron: Vicente Fox durante la primera mitad de su mandato; Enrique Peña Nieto también durante la primera mitad de su administración, y Felipe Calderón también durante la primera mitad de su administración. De lo anterior se desprende que es durante la primera mitad

de las administraciones cuando el Ejecutivo envía la mayor cantidad de iniciativas de reforma. Ese sería también el orden si se consideran los 6 años de gobierno.

- Los presidentes a quienes les han sido aprobado un mayor número de iniciativas son: Fox, Peña Nieto y Calderón, el mismo orden que en el inciso anterior.
- Sin embargo, es al Presidente Enrique Peña Nieto a quien le han sido aprobadas más iniciativas de reforma constitucional (en la primera parte de su administración), seguido por el Presidente Felipe Calderón (en la **segunda** mitad de su administración), lo que sugiere que ha sido durante el último año del presidente Calderón y los primeros 20 meses del Presidente Peña Nieto cuando se ha aprobado el mayor número de reformas constitucionales.
- En cuanto a la aprobación de leyes secundarias, son los presidentes Fox, Peña Nieto y Calderón, en ese orden, los tres durante la primera parte de su administración, a quienes les ha sido aprobado el mayor número de iniciativas.
- En lo que respecta a ordenamientos administrativos o de gobierno, el Presidente Zedillo encabeza la lista, seguido de los presidentes Calderón y Fox, los tres durante la segunda parte de su administración. Esto parece confirmar que este tipo de iniciativas son más abundantes durante la segunda parte de una administración que durante la primera.
- Del otro lado del espejo, por mucho, es el presidente Fox, sea visto por legislatura o por sexenio, a quien se le han NO aprobado un mayor número de iniciativas, seguido por los presidentes Calderón (segunda parte de su administración y Peña Nieto (primera parte de su administración) con igual cantidad. Así mismo, el presidente Fox es, también, por mucho, de quien el Congreso ha desechado un mayor número de iniciativas, tanto de reformas constitucionales como de leyes secundarias. El sólo, ocuparía los lugares uno y dos, en la segunda y la primera parte de su administración, respectivamente, seguido por el Presidente Felipe Calderón durante la segunda mitad de su administración.
- En lo que se refiere a las iniciativas dejadas pendientes, tanto de reforma constitucional como de leyes secundarias, encabeza la lista el presidente Peña

Nieto, en el primer rubro, solo, y en el segundo, seguido de cerca por el presidente Fox.

- Por último, en cuanto al mayor número de iniciativas con dictamen negativo, es también el presidente Fox quien encabeza la lista, tanto en reformas constitucional como en leyes secundarias, seguido en este último caso por el presidente Calderón en la segunda parte de su administración.

En suma, el Presidente Fox ha sido quien presentó un mayor número de iniciativas, a quien le aprobaron más iniciativas y, por mucho, a quien no le aprobaron una mayor cantidad de ellas. En el otro extremo, está lo ocurrido durante la primera mitad de la administración del Presidente Enrique Peña Nieto. Si se consideran las iniciativas aprobadas durante la segunda mitad de la administración del Presidente Calderón, específicamente su último año de gobierno y aquellas sancionadas en positivo durante los primeros 20 meses del presidente Peña Nieto, resulta evidente que es durante este período cuando se logra la mayor aprobación de iniciativas.

2.3. *La calidad de las leyes: los contraste*

Un sugerente trabajo (Espinoza y Miguel, 2007) propuso adaptar un índice de importancia política de las leyes aprobadas, utilizado en otros países, para analizar, en el caso de México, las iniciativas aprobadas al Poder Ejecutivo durante las legislaturas de la LVII a la LIX. El estudio parte del supuesto de que una ley es más relevante cuando provoca mayores impactos en la sociedad, y de que a mayor relevancia es posible que sea mayor el conflicto que genere su aprobación, ya sea porque entren en juego los diferentes intereses de los grupos parlamentarios o porque se vean afectados distintos grupos de la sociedad.

Sobre esas premisas, argumentan los autores, si la importancia política puede expresar la calidad de una ley, el índice propuesto podría ser un parámetro para evaluar el rendimiento del Ejecutivo y los grupos parlamentarios como órganos de representación política en contextos de gobiernos sin mayoría.

Los resultados del análisis, con este instrumento, de las iniciativas aprobadas al Poder Ejecutivo por las legislaturas LVII, LVIII y LIX, (la segunda parte de la administración del Presidente Ernesto Zedillo y las primera y segunda partes de la administración del Presidente Vicente Fox) muestran que en la primera parte de la administración del Presidente Vicente Fox fue menor el porcentaje de iniciativas de alta importancia aprobadas por el Congreso, 11 de 70, (contra 26 y 33 de mediana y baja importancia), seguida de la segunda parte de la administración del mismo Presidente Fox, cuando le son aprobadas 18 iniciativas de alta importancia (contra 19 y 22 de mediana y baja, respectivamente).

Tabla 4.

**Leyes Aprobadas al Poder Ejecutivo, según Nivel de Importancia Política
Legislaturas LVII, LVIII y LIX**

Importancia	LVII	%	LVIII	%	LIX	%
Alta	25	50	11	16	18	31
Mediana	18	36	26	37	19	32
Baja	7	14	33	47	22	37
Total	50	100	70	100	59	100

Elaboración de Espinoza y Miguel, con base en información del SIL, El Diario de Debates y la Gaceta Parlamentaria.

Entre las iniciativas de **alta importancia** aprobadas al Presidente Vicente Fox por la **LVIII Legislatura** están: reformas a diversos artículos constitucionales en materia de procedimientos para la aprobación del PEF; la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito; la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información; los proyectos de PEF y de leyes de Ingresos para 2001, 2002 y 2003; la Reforma Constitucional en Materia Indígena y; la Ley del Impuesto Sobre la Renta. Por su parte, durante la segunda parte de su Administración, **la LIX Legislatura** le aprobó al Presidente Fox la Ley Federal sobre el Impuesto a Automóviles Nuevos; Ley Federal de Derechos; Ley del Impuesto sobre la Renta; Reforma al artículo 73 Constitucional; reformas a los artículos 14 y 22 relativas a los Derechos humanos; los proyectos de PEF y Ley de Ingresos para 2004, 2005 y 2006; Ley del Instituto del Fondo Nacional para el consumo de los Trabajadores; Ley del Mercado de

Valores; y la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios. En el otro extremo, quedaron pendientes de aprobación: las reformas a la Ley de la Comisión Reguladora de Energía; a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica; a los Artículos 27 y 28 Constitucionales sobre esquemas de participación del sector privado; al Cofipe; a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el ramo del petróleo; a la Ley de la Comisión Reguladora de Energía; al Artículo 27 Constitucional en materia de gas natural no asociado al petróleo; muchas de las cuales eran parte de las “reformas estructurales”, y un componente fundamental del programa de gobierno del Presidente Fox. Sobre estas bases, Espinoza y Miguel concluyen que entre 1997 y 2006 “...la actividad parlamentaria ...estuvo lejos de responder a los asuntos de mayor trascendencia para el país. [...] Entre las iniciativas aprobadas al Presidente de la República, predominan las de menor y mediana importancia, lo que implica que, salvo contadas excepciones, las legislaturas, optaron por cooperar en materias de poca relevancia y “congelaron” o rechazaron las de alta importancia, distintivas de los programas de gobierno. El ejemplo paradigmático, es el de las “reformas estructurales” del Presidente Vicente Fox. [Hubo un] ...bajo rendimiento de los órganos de representación política ...una falta de disposición de las partes involucradas en el proceso legislativo para comprometerse en asuntos considerados de interés nacional. De hecho, ...ha habido una muralla parlamentaria a las reformas estructurales e ineficiencia del Ejecutivo para construir consensos”. (Espinoza y Miguel, 2007)

Podríamos agregar que, lejos de la parálisis legislativa, lo que hubo fue una **estridencia legislativa**, caracterizada por un crecimiento exponencial del número de iniciativas presentadas y aprobadas; así como por el mantenimiento de altas las tasas de aprobación de las iniciativas enviadas por el Presidente de la República, pero no de las iniciativas más relevantes para su proyecto de gobierno. El costo ha sido, no la parálisis legislativa, sino la parálisis de un proyecto económico, social y político viable para el país.

3. El Pacto por México: ¿antecedente fallido de un gobierno de coalición?

A partir de 1997, en escenarios de Gobierno dividido, sin estímulos para que el Poder Legislativo con mayoría de oposición se comprometiera con un proyecto nacional propuesto por el Presidente en cuya elaboración no participó; sin incentivos para aprobar aquellas iniciativas de ley que el Ejecutivo propuso para abrir cauces institucionales a las transformaciones que requería el país para avanzar en la dirección contemplada en el Plan Nacional de Desarrollo; la oposición consideró que avalar el proyecto de país delineado en el PND fortalecía, no una agenda común, sino el proyecto del Partido del Presidente, cuya aprobación conllevaría, para ella, elevados costos políticos que no estuvo dispuesta a pagar.

Con el arribo de un partido de oposición a la Presidencia, México vivió una transición política con altas expectativas de cambios de fondo en lo político, lo económico y lo social, que intensificaron el debate en torno a la necesidad de una Reforma del Estado que fortaleciera las instituciones y posibilitara un nuevo proyecto nacional de desarrollo sustentable, incluyente y democrático. En abril de 2007 se promulgó una Ley para la reforma del Estado. La inercia de los intereses de actores públicos y privados y la inexperiencia política del nuevo equipo gobernante, impidieron concretar esta reforma. Tampoco prosperó la idea de elaborar una nueva Constitución que, tiempo después, impulsó un grupo de organizaciones sociales y académicos como punto de partida de un proyecto nacional de largo aliento.

3.1. Una negociación diferente

Después de 15 años de posponer las principales reformas estructurales; luego de doce años de estabilidad macroeconómica con bajas tasas de crecimiento y de estancamiento de las condiciones de vida de la población; al cabo de dos sexenios y medio de gobierno dividido; al término de un cerrado proceso electoral en el que se presentaron diferentes proyectos de gobierno; en 2012, pocos días antes de su toma de posesión, el presidente electo y los presidentes del PRI, del PAN y del PRD, informaron que habían consensado una agenda común. El punto de partida fue que se compartía un diagnóstico de la

situación de México y que lo que se requería era concretar los cambios que derivaban de dicho diagnóstico. Hacia la tercera semana de noviembre ya había un borrador avanzado con cerca de 80 acuerdos específicos y a fines de esa semana se alcanzó un acuerdo definitivo. (Pacto por México, 29 de noviembre de 2012).

Al día siguiente de la toma de posesión de Enrique Peña Nieto, se firma el Pacto por México por el Presidente Peña Nieto y los presidentes del PRI, PAN y PRD, acompañados por los presidentes de las cámaras de Diputados y Senadores, los coordinadores de los diputados del PAN, los coordinadores parlamentarios del PRI y del PRD y, en calidad de observadores, los coordinadores parlamentarios del PVEM. También atestiguaron el Pacto los 31 gobernadores. (Pacto por México, 29 de noviembre de 2012).

El pacto modificó radicalmente la forma de negociar la agenda de Gobierno, ya no sobre la base de un Plan Nacional de Desarrollo definido por el nuevo gobierno y aprobado por las fuerzas políticas representadas en el Congreso, sino como un acuerdo con visión de largo alcance entre el gobierno y las principales fuerzas políticas, previo a la promulgación del propio PND. Así entendido, el Pacto fortalecería la gobernabilidad democrática y daría legitimidad y estabilidad al ejercicio de gobierno.

Los acuerdos entre el Gobierno de la República y la oposición incluyeron: 1. Reformas a la Constitución Política para rediseñar los ámbitos público y privado, y anular la tradición patrimonialista y presidencialista. 2. Reformas al régimen político, incluidas las instituciones y procesos electorales, nuevos partidos, así como el tema de la diversidad en la composición de los poderes del Estado. 3. reformas sociales, en el combate a la pobreza y en los ámbitos educativo y laboral, especialmente, para darle legitimidad a las funciones que realiza el Estado en esos sectores. 4. Reformas para fortalecer el Estado de Derecho, emitiendo leyes generales relacionadas con la administración y procuración de justicia, así como con la protección de los derechos humanos. Sobre esas bases, durante los primeros 20 meses de gobierno fueron aprobadas por el Congreso y posteriormente promulgadas

por el Ejecutivo federal 11 reformas: la reforma Laboral, la reforma Educativa; la reforma en Telecomunicaciones y Radiodifusión, la reforma hacendaria, la reforma financiera, la reforma en materia de Transparencia, la reforma energética, la reforma Política-Electoral, se promulgó una Nueva Ley de Amparo, se reformó el Código Nacional de Procedimientos Penales, y la reforma en materia de Competencia Económica.

La primera reforma, la Laboral, fue aprobada por el Congreso antes de la toma de posesión del Presidente Peña Nieto, durante el proceso de transición, en noviembre de 2012, dentro del contexto de las negociaciones del Pacto y utilizando el mecanismo de iniciativa preferente que había sido incorporado a la legislación días antes. La segunda reforma, la Educativa, fue ratificada en diciembre de 2012 por el pleno de la Cámara de Diputados a los 19 días de iniciada la Administración. El 22 de mayo, 2 días después de la publicación del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión aprueba la Reforma de Telecomunicaciones. A los 9 meses de gobierno, se había concretado también la reforma sobre Competencia económica y presentado al Congreso la reforma Financiera. En agosto de 2014 se sumaron a las anteriores: la nueva Ley de Amparo, el Código Nacional de Procedimientos Penales, la Reforma Político-Electoral, la Reforma de Transparencia, la reforma Hacendaria y la Reforma Energética. La inercia reformadora llegó, incluso, a la actual legislatura, la cual este año aprobó la reforma política del Distrito Federal, y Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción cuya reforma constitucional que crea el Sistema Nacional Anticorrupción fue aprobada en mayo de 2015.

El trabajo legislativo realizado durante este período ha ido mucho más allá de aprobar iniciativa por iniciativa. La aceptación de cada una de las reformas supuso: a) una visión integral que tomara en consideración los efectos que la aprobación de cada iniciativa tendría sobre las demás; y b) una perspectiva de largo alcance que contemplara cómo, juntas, las reformas generarían las sinergias necesarias para impulsar un proyecto nacional compartido. Respecto del primer punto, aunque de los 95 puntos contemplados en el Pacto por México 32 no requerían de una reforma legislativa, por lo que su

implementación no pasaría por el Congreso sino únicamente por el aval de facto del Presidente de la República (entre ellos: 42% de los compromisos sobre derechos y libertades, 38% de los de seguridad y justicia, y 35% de los vinculados con la economía); los 63 restantes sí demandaban de una reforma legal: 38 de ellos de la reforma fiscal, y los otros 25, tanto de la reforma fiscal como de alguna otra, por lo que su aprobación suponía necesariamente del aval del PAN o del PRD en el Congreso. (Alvarado Arce, 2015).

Refiriéndose únicamente a las primeras 11 reformas, el Presidente Enrique Peña Nieto señaló que “En conjunto estas reformas implicaron 58 modificaciones a la Constitución; 81 cambios a Leyes Secundarias; la creación de 21 ordenamientos jurídicos y la abrogación de 15”. (Segundo Informe de Gobierno, 2014). Respecto del segundo punto, por primera vez desde la promulgación de la Ley de Planeación de enero de 1983, el PND refleja una agenda negociada entre el Gobierno y las diferentes fuerzas políticas representadas en el Congreso, contemplando reformas estructurales ya aprobadas, otras reconocidas como necesarias y, algunas de estas últimas, incluso, en principio ya acordadas; no, únicamente, la agenda del nuevo gobierno. En el texto del PND 2013-2018 se mencionan ya las reformas Laboral, Educativa y de Telecomunicaciones, como ya aprobadas y se perfilan otras ya acordadas, como la financiera.

3.2. *Los alcances del Pacto*

Aunque hay diferencias significativas en la apreciación de los resultados del Pacto por México, la mayoría de sus promotores y muchos analistas, dentro y fuera del país, coinciden en que, tanto por el nivel de los consensos alcanzados como por el alcance de las reformas aprobadas, es el acuerdo político más relevante suscrito en el país en las últimas décadas. En su momento, algunos, incluso, lo compararon con los Pactos de La Moncloa, en España.

En marzo del 2014, César Camacho, el ex dirigente priísta, declaró que “...el Pacto [fue]... una expresión de generosidad política, de acreditación de voluntad de las partes y [de] la

necesidad de darle eficacia a la política, [fue] "una incubadora de acuerdos". (El Informador, 24 de marzo del 2014). Por su parte, en diciembre de 2015, el ex dirigente panista Gustavo Madero opinó que el Pacto "...ha sido uno de los mejores ejercicios de la política moderna, de construcción de acuerdos entre los diferentes, pensando en el país, y estoy seguro que los beneficios, aunque van a tardar, básicamente los tendrá el próximo gobierno electo en 2018" y el ex dirigente perredista Jesús Zambrano apuntó que el "...pacto era una necesidad para trascender la coyuntura e impactar al país en lo más profundo de sus estructuras en materia educativa, de telecomunicaciones, del sistema financiero, de derechos humanos y muchos aspectos positivos para la vida del país". "...fue un acto de arrojo, de decisión, de voluntades positivas que se pusieron de acuerdos y [aunque] algunos efectos de estas reformas apenas empiezan a verse; yo espero que rindan por supuesto frutos importantes". Respecto al trabajo realizado por el Congreso el exdirigente perredista señaló que: "Fue una etapa muy productiva la de ese año de reformas que pasaron por el Congreso de la Unión y que diputados y senadores fueron protagonistas de ese cambio tan importante..." (Pacto por México; aun sin beneficios para las mayorías. Milenio Política, Fernando Damián, 31 de diciembre del 2015.)

En opinión de los promotores del Pacto, las fuerzas políticas representadas en el Congreso impulsaron temas y propuestas prioritarios de sus propias agendas. Jesús Zambrano, entonces presidente del PRD, afirmó que su partido logró imponer al gobierno de Enrique Peña Nieto varias de sus propuestas que de otra manera no habrían prosperado, e insistió que el aval al pacto dibujó la capacidad del PRD de impulsar "nuestra agenda por esta vía, la de los acuerdos". Por su parte, para Gustavo Madero del PAN "...las reformas emprendidas a través del Pacto fueron de dos tipos, unas radicales y otras gradualistas. ...[la] electoral, energética y de telecomunicaciones fueron radicales porque cambian los jugadores, los árbitros, las reglas de juego y la cancha. Mientras que el resto de las reformas son gradualistas. Criticó que la reforma fiscal fue unilateral y por eso el PAN se opuso". (El Informador, 24 de marzo del 2014).

El Pacto por México llegó hasta la reforma energética. En opinión de Zambrano "...el Pacto se quebró con la reforma energética". (El Informador, 24 de marzo del 2014), "...el

gobierno federal, el PRI y el PAN distorsionaron el Pacto con la reforma energética...” (Pacto por México; aun sin beneficios para las mayorías. Milenio Política, Fernando Damián, 31 de diciembre del 2015). Por su parte, Gustavo Madero apuntó que: “cuando el PRD se levanta de la mesa del Pacto por México por el tema de la Reforma Energética, el gobierno aprovecha y se retira y lo entierra silenciosamente, anónimamente, porque el Pacto por México nunca tuvo cristiana sepultura, pues el gobierno hizo mutis y se quedó satisfecho con los primeros resultados, pero eran los primeros, el Pacto daba para mucho más y realmente sigue manteniendo interrumpidos los acuerdos de la transición”. (Pacto por México; aun sin beneficios para las mayorías. Milenio Política, Fernando Damián, 31 de diciembre del 2015).

El Pacto por México quedó inconcluso y muestra un déficit de resultados de las reformas derivadas del acuerdo. Para el PRD, tal vez su mayor limitación fue que “... no cambió las reglas del juego ni otorgó a los ciudadanos más herramientas de incidencia política, cuestión reiterada por la sociedad civil más representativa en diversos foros políticos, económicos y sociales”. “En un contexto en el que los dos principales partidos de oposición, el PAN y el PRD, vivían sendas crisis internas, y debilidad política y electoral, [...] la oposición no logró posicionar entre la ciudadanía ni entre sus militantes la idea de que la mayoría de los cambios propuestos tanto por el PRD como por el PAN conducían obligadamente a una discusión sobre gobernabilidad y democracia y no de intereses de corto plazo”. (Alvarado Arce, 2015).

Por su parte, el ex dirigente panista, Gustavo Madero, señaló que “...que más de la tercera parte de los 100 acuerdos del Pacto ni siquiera se han presentado como iniciativas y los que se concretaron en reformas no se han traducido en beneficios para la mayoría de los mexicanos. Ese es el gran déficit del Pacto. (Pacto por México; aun sin beneficios para las mayorías. Milenio Política, Fernando Damián, 31 de diciembre del 2015.). Finalmente, en agosto del 2014, el Presidente Peña Nieto declaró que: “...el ciclo de las grandes reformas ha concluido, porque las aprobadas eran las de mayor impacto para lograr crecimiento económico y desarrollo social. Aclaró [sin embargo] que el proceso legislativo ordinario seguirá. El Pacto, creo yo, [dijo el Presidente] ya dio de sí. [...] ...como parte de este

proceso todas las partes cedieron en algo (El economista, 20 de agosto de 2014); y en su Segundo Informe de Gobierno fue contundente: “Con la promulgación de las Leyes Secundarias de la Reforma Energética, el pasado 11 de agosto, culminó la etapa legislativa de este ciclo reformador. ¿Qué sigue ahora? ...poner las reformas en acción. ...lograr que los cambios a la Constitución y a las leyes se reflejen en beneficios concretos para la población [...]. Los cimientos están puestos. Con estas reformas, con las acciones y políticas públicas del Gobierno, vamos a construir un nuevo México: un México en paz, incluyente y con educación de calidad. Un México próspero y con mayor responsabilidad y liderazgo global” (Segundo Informe de Gobierno, 1 de septiembre de 2014.)

3.3. *Los costos de la suspensión del Pacto por México*

El contraste entre la visión estratégica que tuvieron los actores políticos para el diseño y firma del Pacto por México y la aprobación de las primeras reformas, y la visión cortoplacista para llevarlo hasta sus últimas consecuencias derivó en la cancelación de una agenda política nacional consensuada, y en el retrasó -o la nulificación de definitiva- de algunos de los efectos de las reformas en las condiciones de vida de la población, con los consiguientes costos políticos para los partidos de oposición y el gobierno de la república.

En opinión de Alvarado Arce, (2007) “...dentro del Pacto por México hubo claros ganadores y perdedores. [inicialmente] ...ganaron el Presidente de la república y su equipo de trabajo y, aunque es discutible a la luz de los resultados de las elecciones intermedias, también el PRI [pues] ...envió a la opinión pública la señal de haber regresado al poder para poner orden y demostrar capacidad de convocatoria para construir un gobierno eficaz, funcional y erigirse como partido en el gobierno reformador. [Los] ...los perdedores fueron el PAN y, de manera muy pronunciada, el PRD”. Contrasta esta opinión con la de Jesús Zambrano, para quien los “...resultados electorales del pasado 7 de junio no tienen nada que ver con un impacto negativo por el Pacto por México; [sino que] fueron resultado de problemas que el PRD enfrentó, porque si alguien se hubiera beneficiado con el pacto, ...habría crecido enormemente en su votación, pero el PRI tuvo el peor resultado

electoral en una elección no presidencial y el PAN tuvo su peor desempeño.” Nadie se benefició del Pacto. (Alvarado Arce, 2015).

Rotos los acuerdos de largo alcance, el Gobierno, que inicialmente trató de mantener a toda costa el consenso de las fuerzas políticas, se fue debilitando por la emergencia de otros temas vinculados con la violencia, inseguridad y la corrupción; con lo cual fue perdiendo la imagen de claridad de rumbo y eficacia política que tuvo inicialmente. En ese contexto, las reformas y otros cambios legales resultaron políticamente improductivos y la agenda se desplazó rápidamente del tema de las reformas estructurales y el proyecto de largo alcance hacia otros que, aunque de corto plazo, cobraron una creciente relevancia: la violencia, la inseguridad, la corrupción y la ineficiencia. En la opinión pública se ha desarrollado una percepción generalizada de que el gobierno, con un Presidente cuya aprobación desciende aceleradamente, actuando a la defensiva, aparentemente, flota a la deriva.

En esas circunstancias, la experiencia del Pacto por México puede tener efectos negativos en la opinión pública e impedir la institucionalización de mecanismos forjadores de una agenda nacional, como los gobiernos de coalición, al considerarlos como instrumentos que responden a coyunturas políticas e intereses de corto plazo, y dejan de lado una visión de largo alcance que ponga por delante el interés ciudadano. Viendo al futuro, uno de los efectos más preocupantes de la ruptura del Pacto por México sería que la opinión pública y la ciudadanía se queden con la percepción de que las coaliciones son únicamente un mecanismo de cooptación del gobierno de los partidos de oposición.

Peor aún, algunos sectores quedaron convencidos de que el Pacto por México contribuyó a crear nuevas formas de exclusión social. Las últimas encuestas muestran que existen síntomas de desengaño y desinterés ciudadano hacia las instituciones, y también de desencanto con la democracia que, eventualmente, se podrían traducir, en el corto plazo en aumento del abstencionismo y un incremento de las opiniones negativas sobre la política, los políticos y sus partidos. (Alvarado Arce, 2015).

4. A manera de conclusiones: Algunas preguntas

No sería difícil que, en 2018, el gobierno asuma el poder con una proporción de votos no mayor al 40 por ciento. En esas condiciones, las reformas constitucionales del 10 de febrero de 2014 hacen posible la figura de “gobierno de coalición”. Sin embargo, es mucho lo que falta para que esta alternativa pueda ser vista como una posibilidad real. Además, el reloj sigue corriendo y el tiempo apremia.

Un acucioso trabajo reciente de Víctor Alarcón (2016) resume el problema en los siguientes términos: El Segundo Transitorio del Artículo 122 constitucional reformado mandata al Congreso a expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de la Constitución. Entre ellas, una Ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales, que contemple la posibilidad de participación electoral de los partidos políticos a través de la figura de coaliciones; que establezca que el sistema de coaliciones deberá ser uniforme para los procesos electorales federales y locales; y que contemple la posibilidad de que las coaliciones se registren hasta la fecha en que inicie la etapa de precampañas. La ley deberá, además, diferenciar entre coaliciones totales, parciales y flexibles.

De acuerdo con Alarcón Olguín, al día de hoy, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley General de Partidos Políticos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 23 de mayo de 2014, demarcan los niveles y contextos asociados con la formación de coaliciones preferentemente en dos planos: como Coaliciones electorales y como coaliciones parlamentarias para la formación de fáctica de mayorías simples o calificadas y la aprobación de todo tipo de legislación. Hasta ahora, en México se han formado coaliciones parlamentarias con el propósito de controlar ratificar el nombramiento de algún integrante del gabinete presidencial. El alcance previsto de la reforma aprobada, Artículos 74, 76 y 89 constitucionales, haría posible la construcción de un tipo de acuerdo político-parlamentario que garantice niveles de gobernabilidad.

Hacia adelante, y ante la posibilidad de que el Ejecutivo no tenga una mayoría simple en una o en ambas Cámaras legislativas, señala Alarcón Olguín la importancia de generar

mecanismos que hagan posible, tanto asegurarle un apoyo parlamentario, como armar un gabinete con individuos procedentes de más de un partido político. Para ello, el Ejecutivo Federal debiera solicitar al Senado de la República la ratificación de su gabinete, presentándole un esquema de composición en los cargos, así como los contenidos y alcances del convenio y programa de gobierno con que pretendería trabajar. Más allá de los casos especiales de SEDENA, Marina, cuya designación no cambia en la nueva normatividad, los demás cargos, incluidos los de las secretarías de Relaciones Exteriores y la de Gobernación, así como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en cuyo caso la negociación se establecería con la Cámara de Diputados (Art.74-III o 76-II).

El gobierno de coalición que permite la Ley en nuestro país sería, como señala Víctor Alarcón, de naturaleza presidencial, un sistema presidencial que cuenta con un nuevo mecanismo, adicional a los ya existentes, para supervisar y controlar el desempeño del Poder Ejecutivo. En este gobierno de coalición, el Congreso no adquiriría cualidades como la moción de censura, (con la que sí cuentan los sistemas parlamentarios) que posibilita proponer mediante un voto plenario desde las Cámaras la disolución del gobierno de coalición si no funciona; voto que el Ejecutivo está obligado a acatar. En nuestro régimen presidencialista, la disolución del gobierno de coalición sería resultado de una decisión política que el Ejecutivo debiera comunicar al Congreso. Por ello, en nuestro caso, la disolución del gobierno de coalición no implicaría una convocatoria anticipada a elecciones, como ocurre en los sistemas parlamentarios de gobierno.

A pesar del innegable avance que representa la inclusión de la figura del gobierno de coalición en nuestra normatividad, existen todavía interrogantes importantes, entre ellas, de acuerdo con Víctor Alarcón, las siguientes:

- Una vez aprobado, ¿cómo se coordinará al gobierno de coalición? ¿Bajo qué mecanismos y plazos se generará la negociación entre las fuerzas políticas que pretendan formar dicha coalición de gobierno y qué tan pública sería ésta? ¿Qué implicaciones tiene para la organización de la Administración Pública?

- La Constitución señala que la prerrogativa de formar o disolver el gobierno de coalición corresponde al Ejecutivo. Esto deja al Legislativo con nulas posibilidades efectivas de evaluar su desempeño en forma precisa, ateniéndose por igual a los informes de gobierno que a las comparecencias de funcionarios.
- Al formar un gobierno de coalición habría que establecer qué pasaría si se disuelve dicho gobierno, y precisar el proceso de disolución en el marco mismo de las agendas legislativas que sean generadas desde el gobierno de coalición, y para lo cual se solicitaría la aprobación del Congreso.
- Un reto fundamental sería el de definir la mecánica y los criterios con los que el Senado debiera evaluar el convenio y el programa de gobierno de la coalición. ¿El presidente debe firmar ambos documentos de manera pública y directa con los líderes partidarios? ¿debe crearse una comisión *ad hoc* que haga un dictamen, o debe producirse una propuesta desde el ámbito de la Junta de Coordinación Política? Para poder responder a estas interrogantes, es necesario reformar tanto la Ley Orgánica del Congreso, como en el Reglamento del Senado, estableciendo claramente los plazos y los mecanismos internos para procesar y aprobar la propuesta respectiva desde la JCP, (art. 82 por ejemplo).
- Desde luego que contar con la posibilidad de construir gobiernos de coalición no garantiza la gobernabilidad del país. Para tal propósito, sería necesario contemplar, además, mecanismos como la segunda vuelta electoral, para reforzar, de origen, la legitimidad presidencial. En el mismo sentido, debiera impulsarse la modificación de los artículos 73 y 89-XVII de la Constitución para introducir la moción de censura del Congreso al gobierno de coalición. Como ha propuesto Víctor Alarcón, esta moción tendría que ser promovida por, al menos, por el 40% de los integrantes de ambas Cámaras; y contemplar la comparecencia del Ejecutivo para defenderse. Sería importante que la norma contemplara que dicha moción únicamente se podría introducir después del segundo año de mandato del Ejecutivo, y sólo podrá ejercerse hasta por 2 veces a lo largo del periodo presidencial. Adicionalmente, debiera establecer que, entre la primera y la

segunda moción, tendría que haber transcurrido un plazo mínimo de 2 años. Después de dos mociones de censura, en caso necesario, y contando con el apoyo de cuando menos el 40% de los integrantes de ambas Cámaras, se podría promover de manera motivada un proceso de revocación de mandato y la convocatoria anticipada a elecciones presidenciales; para lo cual habría que reformar los artículos 35 y 73 XXIX-Q de la Constitución. Conocido el resultado electoral, y una vez revocado el presidente, el Congreso General conforme a los arts. 73 y 84 constitucionales designaría un titular del Poder Ejecutivo sustituto en tanto se realiza la nueva elección.

- Por último, retomando a Alarcón Olgúin, hay que señalar que un gobierno de coalición tiene sentido para alentar el ejercicio de la responsabilidad política, en el caso de que el electorado no la otorguen de manera directa avalando un partido mayoritario. Sin embargo, su establecimiento supone la existencia de élites parlamentarias y políticas con altas miras de mediano y largo plazo. De lo contrario, la figura sería inocua, poco provechosa o nacería muerta antes de ser puesta en práctica.

Bibliografía citada

Alarcón Olguín, Víctor; ¿Qué esperar del Gobierno de Coalición para el 2018?, en “Hacia un Parlamento Abierto”; Instituto Belisario Domínguez y Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios, septiembre de 2016.

Alvarado Arce, Francisco (2015): “Balance del pacto por México”. PRD, septiembre de 2015.

Arrieta Ceniceros, Lorenzo y Edgar R. González Castillo (La nueva institucionalidad de la Cámara de Diputados. Negociaciones de los parlamentarios con los grupos de interés. En Ricardo Espinoza Toledo y Jeffrey Weldon (coords.), Para qué sirve el Poder Legislativo, México, UAM-I/Universidad de Colima/M.A. Porrúa/Cámara de Diputados. Consultado en línea el 01/jun/2016 en <http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LX/poderlegis.pdf>

Camacho Quiroz, César: “Del Gobierno dividido a la democracia eficaz.”

Casar, María Amparo: “Quince años de gobiernos sin mayoría en el Congreso mexicano”; Política y Gobierno, vol.20 no.2, México enero 2013.

Casar, María Amparo (2000): coaliciones y cohesión partidista en un congreso sin mayorías”: la Cámara de Diputados en México 1997-1999”, en Política y Gobierno número 1, vol. VII, primer semestre, México 2000, pp. 183-202.

Espinoza Toledo, Ricardo y Miguel Fuentes, Mónica (2007), "El Poder Ejecutivo y la producción legislativa en México (1997-2006)", en Espinoza Toledo, Ricardo y Jeffrey Weldon (coords.), Para qué sirve el Poder Legislativo, México, UAM-I/Universidad de Colima/M.A. Porrúa/Cámara de Diputados, pp. 209 a 230. Disponible en línea en:

<http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LX/poderlegis.pdf> consultado 01/jun/2016.

Espinoza Toledo, Ricardo y Weldon, Jeffrey: “El Congreso de la democracia”, Ediciones Mesa Directiva, UAM Iztapalapa, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Posgrado en Estudios Sociales.

Hernández Rodríguez, Rogelio, “Relaciones del Poder Ejecutivo con los poderes Legislativo y Judicial”, en “El Congreso Mexicano”...

Jiménez Badillo, Margarita (2002): “Coaliciones parlamentarias en México: éxito del Presidente en un gobierno compartido” 2002, tomado de:

<http://aelectorales.ieem.org.mx/index.php/ae/article/view/428/412>. Consultado el 25 de septiembre de 2016.

Linz, Juan J. y Valenzuela, Arturo (1994): “The failure of presidential democracy”. The John Hopkins University Press, Maryland 1994.

Lujambio, Alonso (2000): “El poder compartido: Un ensayo sobre la democratización mexicana”, México, Oceano, 2000.

Nacif, Alberto Aziz (2002): “Gobiernos divididos: entre la reforma y la polarización”, en Casar, María Amparo y Marván, Ignacio (coordinadores), en “Gobernar sin mayorías”, México 1867 1997”, México 2002, CIDE/Taurus.

Puente, Khemvirg (2016): “El Congreso Mexicano: ¿de la opacidad legislativa al parlamento abierto?”, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

Varela Guinot, Helena (2007): “Un matrimonio mal avenido: el impacto de las malas relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, en la nueva legitimidad democrática”, en ¿Para qué sirve el Poder Legislativo? Ricardo Espinoza Toledo y Jeffrey Weldon, coordinadores, UAM, 2007

Weldon, Jeffrey (2002): “Factores institucionales y políticos de la disciplina partidaria en la Cámara de Diputados de México, 1998-2002”, Primer Congreso Latinoamericano de Ciencia política, Salamanca, España, 8 al 11 de julio 2002.

Documentos oficiales

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y LXII Legislatura de la Cámara de Diputados. Con reformas y adiciones hasta octubre de 2015

Ley de Planeación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983; texto vigente, última reforma publicada Diario Oficial de la Federación el 6 de mayo de 2015

Pacto por México, 2 de diciembre de 2012.

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Presidencia de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 2013.

Presidencia de la República:

- Discurso del Presidente Enrique Peña Nieto sobre la reforma energética.
- Discurso del Presidente Enrique Peña Nieto sobre la reforma educativa.
- Primer Informe de Gobierno del Presidente Enrique Peña Nieto, 1 de septiembre 2013.
- Segundo Informe de Gobierno, del Presidente Enrique Peña Nieto 1 de septiembre 2014.

Sistema de Información Legislativa (SIL), SEGOB

¹ Reporte Legislativo número seis. LXII Legislatura (2012-2015) Integralia. Consultado el 27/mayo/2016 en: <http://www.integralia.com.mx/content/reporte-legislativo/RL6.pdf>

•

Prensa:

- El Informador, 24 de marzo del 2014
- Pacto por México; aun sin beneficios para las mayorías. Milenio Política, Fernando Damián, 31 de diciembre del 2015.
- El Economista, 20 de agosto de 2014