



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL
ESTADO DE MORELOS

FESC | Facultad de
UAEM | Estudios
Superiores de
Cuautla

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES DE CUAUTLA
DOCTORADO EN CIENCIA SOCIALES

**PACTO POR MÉXICO: RELACIÓN ENTRE LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO
EN EL MARCO DE LA TEORÍA DE COALICIONES (2012-2018).**

TESIS

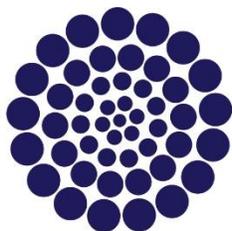
**PARA OBTENER EL GRADO DE
DOCTOR EN CIENCIAS SOCIALES**

PRESENTA

Mtro. Cirilo García Luna

DIRECTOR DE TESIS:

Dr. Héctor Gómez Peralta



CONACYT

Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

REVISORES DE TESIS

Dr. Miguel Guerrero Olvera

Dra. Luz Marina Ibarra Uribe

LECTORES DE TESIS

Dra. Karen Ramírez González

Dr. Alejandro García Garnica

Dr. Francisco Rubén Sandoval Vázquez

Dr. Sergio Vargas Velázquez

México, Morelos, Cuautla, 10 de agosto de 2020

ÍNDICE

RESUMEN / SUMMARY	9
INTRODUCCIÓN	9
CAPÍTULO 1. MARCO TEÓRICO: SISTEMA POLÍTICO PRESIDENCIAL Y TEORÍA DE COALICIONES	25
1.1. Sistema político en sistemas presidenciales	25
1.1.1. Los sistemas de gobierno: presidencial <i>versus</i> parlamentario	25
1.1.1.1. Debate intelectual sobre el presidencialismo	30
1.1.1.2. Sobre el presidencialismo latinoamericano	36
1.1.2. Presidencialismo y sistema de partidos	37
1.2. Relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en sistemas presidenciales	45
1.3. Teoría de coaliciones	55
1.3.1. Las coaliciones y sus definiciones	55
1.3.2. Coaliciones en sistemas presidenciales	66
1.4. Modelo general de coaliciones en sistemas presidenciales	77
CAPÍTULO 2. ESTADO DEL ARTE DE LAS HIPÓTESIS SOBRE COALICIONES POLÍTICAS EN SISTEMAS PRESIDENCIALES	81
2.1. Introducción	81
2.2. Principales hipótesis sobre la conformación de coaliciones en sistemas presidenciales	83
2.2.1. Hipótesis relacionadas con el “tiempo político” en el que se realiza la coalición	83
2.2.2. Hipótesis relacionadas con el sistema electoral	87
2.2.3. Hipótesis que tienen que ver con el sistema de partidos	91
2.2.4. Hipótesis que tienen que ver con el tamaño de la mayoría legislativa con la que cuenta el Presidente	97
2.2.5. Hipótesis sobre la operación de los Presidentes con minorías legislativas	101
2.2.6. Hipótesis sobre la separación sistémica entre el Ejecutivo y el Legislativo (diferente origen electoral y legitimidad separada)	101

2.2.7. Hipótesis sobre las facultades institucionales y políticas del Presidente para intervenir en el proceso legislativo	101
2.2.8. Hipótesis sobre las facultades de control del Legislativo por parte del Ejecutivo	.106
2.2.9. Hipótesis sobre disciplina parlamentaria	108
2.2.10. Hipótesis sobre la formalidad de los acuerdos de la coalición	110
2.2.11. Hipótesis relacionadas con la forma de gobierno	111
2.3. Conclusiones	111
CAPÍTULO 3. SISTEMA POLÍTICO MEXICANO Y LAS REFORMAS DEL PACTO POR MÉXICO	119
3.1. Sistema Político Mexicano y Relación entre los Poderes	119
3.1.1. El presidencialismo mexicano de acuerdo con las tipologías actuales	119
3.1.2. Caracterización de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en México	121
3.1.2.1. Relaciones entre el Ejecutivo y los partidos mayoritarios en el sistema político mexicano	125
3.1.3. El sistema político mexicano hasta 2012	125
3.1.4. Gobiernos divididos	126
3.1.4.1. El Congreso mexicano en tiempos de pluralidad	129
CAPÍTULO 4. DESARROLLO DE PRUEBAS EMPÍRICAS PARA EL ANÁLISIS DE LA COALICIÓN PACTO POR MÉXICO	137
4.1. Introducción	137
4.2. Aritmética legislativa de las reformas	137
4.2.1. Resultados generales	137
4.2.2. Resultados por partido	152
4.2.2.1. PRI: niveles muy elevados de disciplina parlamentaria	152
4.2.2.2. PAN: aliado fundamental del Pacto por México	154
4.2.2.3. PRD: ambigüedad, división y aliado inestable para el Pacto por México	156
4.3. Sistema electoral	159
4.3.1. Periodo en el que se formó la coalición (finalizado el proceso electoral)	159

4.3.2. Ocurrencia de elecciones intermedias	161
4.4. Sistema de partidos	162
4.4.1. Sistema de partidos de pluralismo moderado	162
4.4.2. <i>Índice del Número Efectivo de Partidos</i>	163
4.4.3. Fragmentación partidaria y distancia político-ideológica de los partidos políticos	165
4.4.4. Ámbito organizativo de los partidos	177
4.4.5. « <i>Incumbency Effect</i> »: Rendimiento electoral	178
4.5. Poder Ejecutivo	184
4.5.1. ¿Es el Ejecutivo el actor coligante?	184
4.5.2. Nivel de fortaleza institucional del Ejecutivo	186
4.5.3. Tipo de Poder Presidencial en México	191
4.5.4. Gobiernos estables y Gobiernos inestables	192
4.6. Poder Legislativo	197
4.6.1. Nivel de institucionalización (fortaleza) del Congreso	197
4.6.2. Elementos de fortaleza del Legislativo	201
4.6.3. Existencia de un «partido bisagra» o «partido pivote»	223
5. CONCLUSIONES: IMPLICACIONES DE LA COALICIÓN PACTO POR MÉXICO PARA EL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO	225
5.1. Modelo de gestión de la coalición Pacto por México	225
5.2. Resultados particulares de la investigación	229
6. EPÍLOGO	239
INDICE DE CUADROS	245
INDICE DE GRÁFICOS	247
BIBLIOGRAFÍA GENERAL	249

RESUMEN

El Pacto por México es considerado una coalición legislativa que fue integrada con el objetivo de aprobar un paquete de reformas constitucionales denominadas “estructurales” en la que participaron las principales fuerzas políticas del país. La investigación supone relevancia no solamente en el sentido de inquirir sobre el proceso legislativo de este paquete de reformas trascendentes para México, sino también para explorar el futuro de las coaliciones en contextos de sistemas democráticos, pero con gobiernos divididos, como es el caso del sexenio del gobierno de Enrique Peña Nieto de 2012 a 2018. La investigación se considera mixta (aunque tiene fuertes elementos cuantitativos), sincrónica y documental. Los principales resultados obtenidos en la investigación tienen que ver con el tamaño que necesita una coalición para ser exitosa en el sistema político mexicano («coalición ganadora mínima» versus «coalición sobredimensionada»); el nivel de disciplina legislativa de los partidos políticos que participaron en la coalición; la capacidad de maniobra en la negociación de acuerdos del Presidente de la República y del partido mayoritario en ambos órganos del Congreso; el periodo idóneo para la formación y para la disolución de las coaliciones (preelectoral, electoral o poselectoral); el número de partidos participantes en la coalición (a partir del cálculo del «Numero Efectivo de Partidos») y la distancia político-ideológica entre los mismos, para determinar la factibilidad de la coalición (distancia alta, media o baja y si existe polarización político ideológica o no existe); el rendimiento electoral («Incumbency effect») tanto del Presidente como de los partidos coligantes, para saber cuánto gana cada actor protagonista en el proceso; asimismo, analizaremos las capacidades formales e informales del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo en la coalición, además de la función que cada uno de estos órganos cumple en su conformación (subordinada o dominante, entre otras); por último, discutiremos en torno de si había condiciones de estabilidad político-económica necesarias para la formación de la misma.

SUMMARY

The Pact for Mexico is considered a legislative coalition that was integrated with the objective of approving a package of constitutional reforms called "structural" in the participation of the main political forces in the country. The investigation supposes relevance not only in the sense of investigation on the legislative process of this package of transcendent reforms for Mexico, but also to explore the future of the coalitions in contexts of democratic systems, but with divided governments, as is the case of the six-year term from the Enrique Peña Nieto government from 2012 to 2018. The research is considered mixed (although it has strong quantitative elements), synchronous and documentary. The main results obtained in the research have to do with the size that a coalition needs to be successful in the Mexican political system («minimum winning coalition» versus «oversized coalition»); the level of legislative discipline of the political parties that participated in the coalition; the ability to maneuver in the negotiation of agreements between the President of the Republic and the majority party in both organs of Congress; the ideal period for the formation and dissolution of coalitions (pre-electoral, electoral or post-electoral); the number of parties participating in the coalition (from the calculation of the "Effective Number of Parties") and the political-ideological distance between them, to determine the feasibility of the coalition (high, medium or low distance and whether there is political polarization ideological or does not exist); the electoral performance ("Incumbency Effect") of both the president and the surrounding parties, to know how much each leading actor earns in the process; in addition, we will analyze the formal and informal capacities of the Executive Power and the Legislative Power in the coalition, in addition to the role that each of these bodies fulfills in its conformation (subordinate or dominant, among others); finally, we will discuss whether there were conditions of political-economic stability necessary for its formation.

INTRODUCCIÓN

Esta investigación trata el tema del llamado “Pacto por México”, pero desde una óptica harto diferente. Nosotros la entendemos como una coalición legislativa, que se construye con el objetivo de formular y aprobar un paquete de seis iniciativas de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: una en materia laboral, otra en materia educativa, otra en materia de telecomunicaciones, otra político-electoral, una quinta en materia energética y una última en materia de competencia económica.¹

El estudio describe el objetivo de la coalición y su proceso legislativo, pero también teoriza en torno de los elementos del sistema político que permiten explicar su resultado político. En la investigación se retoman aspectos importantes tales como la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, sobre todo en el proceso de formulación y aprobación de iniciativas presidenciales; el papel particular y la importancia del Presidente en el proceso legislativo; el papel del Poder Legislativo como contrapeso del Ejecutivo; los elementos institucionales, políticos y jurídicos que son importantes para la construcción de coaliciones legislativas en México, tales como la ideología de los partidos políticos, la disciplina parlamentaria, el proceso legislativo y el tratamiento de las iniciativas de la Presidencia; los incentivos y las ganancias de los partidos para formar la coalición e incluso los incentivos para poner fin a la misma.

La investigación supone relevancia no solamente en el sentido de investigar el proceso legislativo de este paquete de reformas trascendentes para el país, sino también para explorar el futuro de las coaliciones en contextos de sistemas democráticos, pero con gobiernos divididos, como es el caso de México en el sexenio del gobierno de Enrique Peña Nieto de 2012 a 2018.

¹ El Pacto por México anuncia 11 reformas estructurales, pero sólo 6 de ellas modificaron la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. En esta investigación sólo tomamos como insumos las reformas de carácter constitucional. Las otras reformas que no fueron consideradas en la investigación son las siguientes: 1) Reforma hacendaria; 2) Reforma financiera; 3) Nueva Ley de amparo; 4) Nuevo Código de Procedimientos Penales y 5) Reforma en materia de transparencia. (<https://embamex.sre.gob.mx/italia/images/pdf/reformas/REFORMASESTRUCTURALES.pdf>).

1. Planteamiento del problema

Toda coalición política entraña dos tipos de problemas: uno de ellos se ubica en la dimensión de la práctica política y el otro en la dimensión teórica. En la dimensión de la práctica política, si se quiere decir así, la esencia del problema se centra en entender la coalición como un instrumento necesario para que el grupo que la impulsaba (ya en el seno del Poder Ejecutivo o en el Legislativo) pudiera conservar el poder y consistía en diseñar un espacio político-institucional que permitiera crear las condiciones políticas para un gobierno eficaz, lo cual implicaba la capacidad político-institucional para formular las reformas y un conjunto de incentivos que permitiera a los partidos políticos aprobarlas.

En la dimensión teórica, el problema está ubicado en el entramado institucional existente en el contexto político mexicano, que incentiva u obstaculiza la conformación de coaliciones legislativas, en particular el Pacto por México. Se trata de un sistema político que abreva aún de la tradición autoritaria del sistema de partido hegemónico, con escasa tradición en materia de coaliciones entre las fuerzas políticas a nivel del Poder Ejecutivo Federal; un sistema político en donde el papel activo en el proceso de formulación de las iniciativas de orden político corresponde al Ejecutivo; del otro lado, un Poder Legislativo acostumbrado a asumir un papel pasivo y reactivo en el proceso de formulación y aprobación de iniciativas legislativas.

En este ámbito el problema se plantea como sigue: el diseño de la coalición presupone un sistema político autoritario porque los actores sustantivos han aprendido a manejarse en él; sin embargo, por su propia naturaleza y por la importancia y trascendencia de las reformas, pero sobre todo por la correlación de fuerzas presentes en el escenario político nacional, para el caso de las reformas procesadas en el seno del Pacto por México, era de fundamental importancia que el escenario en el que se construyera la coalición fuera el de formación de consensos democráticos, el de disputa de los intereses representados en los órganos parlamentarios, el de una negociación sustantiva entre los poderes sobre el contenido de las reformas; el cabildeo de grupos de presión y de interés importantes sobre puntos específicos de las reformas y el de un presidente negociador y proactivo con todos los sectores de la sociedad. Todos estos elementos necesitan un entramado institucional adecuado para poder manifestarse, no surgen por generación espontánea en ningún sistema político. Podemos decir

que, incluso, el propio sistema debe ofrecer incentivos para que estos elementos puedan existir y manifestarse.

Por ello, se plantea que el diseño institucional y el resultado legislativo que arrojó la coalición Pacto por México tiene que ver principalmente con tres elementos:

1. Surgió como una propuesta política emergente para procesar las reformas estructurales que ya se habían discutido ampliamente entre las élites político-partidistas del país.
2. Tuvo como característica un activismo importante de parte del Poder Ejecutivo en el proceso de formulación de las reformas.
3. El Poder Legislativo se repliega a un espacio de negociación reducido, adoleciendo de una actividad moderada/baja, propia de los sistemas con predominio del Poder Ejecutivo.

Para dar seguimiento al problema que se plantea, en esta investigación se plantea como objetivo analizar los elementos institucionales de la coalición Pacto por México en función del resultado político que aportó: en primera instancia, determinar los elementos que no fueron eficientes en el contexto del sistema político mexicano para la conformación de la coalición. En segundo lugar, establecer cuáles elementos del sistema político y legislativo pueden ser reforzados para la conformación de coaliciones pluralistas; y, en tercera lugar, cuáles elementos funcionan bien y pueden ser conservados en un contexto de un sistema político democrático. Todo ello con la finalidad de que la experiencia legislativa de conformación de coaliciones que ha derivado del pacto pueda ser replicada en otras experiencias legislativas en el país a nivel nacional y local.

2. Preguntas de la investigación

La pregunta que orientan la investigación es las siguientes:

¿Cuáles son las condiciones político-institucionales que permitieron que, en el marco de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en México, se formulara y aprobara con éxito el paquete de ocho reformas “estructurales” que formaron parte la coalición legislativa Pacto por México?

3. Hipótesis

La hipótesis integra una posición política del Ejecutivo y una posición política del Legislativo, como elementos sustantivos del resultado exitoso que tuvo la coalición fabricada por estos dos poderes. La enunciamos de la manera siguiente:

La coalición legislativa Pacto por México se puede considerar una coalición exitosa por dos elementos: a) El papel proactivo del Poder Ejecutivo en la conformación de la coalición; b) un Legislativo reactivo, pero coalicional, producto de la alianza estratégica de los tres partidos políticos más importantes.

4. Operacionalización de la hipótesis

Nuestra hipótesis señala que el producto político y legislativo del Pacto por México depende de dos variables: en primera instancia depende de la actividad que para la construcción del mismo desplegó el Presidente de la República en la realización de la convocatoria y la conformación de las mesas de trabajo que finalmente dieron como producto las reformas legislativas del pacto, y 2) el proceso por medio del cual se logró sumar a las dos fuerzas políticas principales de la oposición a la conformación de esta gran coalición: los motivos, los cálculos de resultados, las formas y mecanismos de esa participación.

La primera variable se compone a su vez de 6 subvariables, la mitad de ellas de carácter cuantitativo y la otra mitad cualitativas; la segunda variable se integra con 7 subvariables, de las cuales 6 de ellas son cuantitativas y 1 cualitativa. Debemos hacer notar que al denominar a una variable como cuantitativa sólo estamos hablando de su dimensión principal, no soslayando que todas las variables también tienen una dimensión cualitativa. El Cuadro 1 presenta esta relación:

Cuadro 1. Pacto por México: variables y subvariables			
Variable 1. Ejecutivo Proactivo		Variable 2. Alianza PRI, PAN, PRD	
Cuantitativas	Cualitativas	Cuantitativas	Cualitativas
1) Trato preferencial a iniciativas	1) Gobierno estable	1) Tipo de sistema de partidos	1) Elecciones intermedias
2) Tamaño de la coalición	2) Tipo de Ejecutivo	2) Disciplina legislativa	
3) Iniciativas alternativas	3) Tipo de Legislativo	3) Discusión legislativa	
		4) Partido bisagra	
		5) « <i>Incumbency effect</i> »	
		6) Distancia político-ideológica.	

Nota: elaboración propia.

En el primer grupo de Subvariables, las que corresponden al ámbito cuantitativo de la variable Ejecutivo proactivo, mediremos si el trato que se dio a las iniciativas derivadas del Pacto por México fue preferencial o no, ello en función del tiempo en el que éstas iniciativas fueron procesadas en comparación con otras iniciativas discutidas en el Legislativo; el tamaño de la coalición, para saber si la coalición buscó sólo los socios que necesitaba para ganar las votaciones en el legislativo o una mayoría más amplia y con qué objetivo; y también si se presentaron iniciativas alternativas en el mismo tema de las del Pacto por México, cuántas, de qué importancia y con qué objetivo.

El segundo grupo de subvariables corresponden al ámbito cualitativo de la variable Ejecutivo proactivo, en la cual el objetivo es verificar la existencia o no de un gobierno estable, ideal para la formación de la coalición; así también el Tipo de Poder Ejecutivo y el Tipo de Poder Legislativo, que determinan las capacidades y mecanismos de acción recíproca de ambos poderes en el proceso de formulación y aprobación de las reformas.

El tercer grupo de subvariables corresponde al ámbito cuantitativo de la variable Alianza entre PRI, PAN y PRD. En ella se trata de determinar el sistema de partidos existente en México durante la firma del Pacto, sobre todo en función del número de partidos participantes en el sistema, esto en función de que el número de partidos es un dato importante para calcular si una coalición tiene probabilidades de éxito o fracaso; el índice de disciplina legislativa del Congreso en general y de cada uno de los partidos que participaron en la coalición; si existió o no discusión legislativa de las iniciativas

derivadas de las mesas de negociación del Pacto y en qué medida; si en función de los votos de cada partido representado en el Congreso, podemos decir que existió un partido bisagra; si se presentó el efecto conocido como «Incumbency effect», y la distancia político-ideológica que existía entre los partidos políticos coligados para determinar la viabilidad de la alianza. Todos estos elementos se consideran importantes para la coalición.

El cuarto grupo de subvariables se corresponde con las que pertenecen al ámbito cualitativo de la variable Alianza PRI, PAN, PRD; siendo sólo una de ellas, trata sobre la existencia de elecciones intermedias como elemento importante para determinar la disolución de la coalición.

En el Cuadro 2, que se presenta a continuación, se presenta la operacionalización de cada una de las Subvariables estudiadas en este caso:

Cuadro 2. Operacionalización de las subvariables de la investigación

Variable	Definición operativa	Indicadores	Descripción	Instrumento
Subvariable 1. Ejecutivo proactivo				
1) Trato preferencial a iniciativas	La iniciativa es tramitada agilizando los tiempos de atención en el proceso legislativo, esto sucede sobre todo cuando se trata de iniciativas que son presentadas por el Ejecutivo.	Número de días en que la iniciativa es procesada legislativamente.	Cuantitativa: días que transcurren entre el día que la iniciativa es presentada y el que la iniciativa es dictaminada por el pleno.	Diario de Debates del Congreso.
2) Tamaño de la coalición	«Coalición ganadora mínima» (Lijphart, (2000): el mínimo de votos necesarios para ganar las votaciones, en este caso en el proceso legislativo. «Coalición sobredimensionada» (Lijphart, 2000): coalición que reúne más votos de los necesarios para ganar, provocando un reparto de dividendos no óptimo.	Votos con los que cuenta la coalición en función del número de diputados que forman parte de los partidos que participan en la coalición.	Cuantitativa: cada partido tiene un número de legisladores que forman parte de su fracción; los diputados votan las iniciativas de conformidad a cómo el grupo parlamentario ha decidido votar la iniciativa determinada.	Composición de los grupos parlamentarios en documentos del Congreso.
3) Iniciativas alternativas	Las iniciativas derivadas de las mesas del Pacto tuvieron propuestas alternativas presentadas por otros grupos parlamentarios o por diputados o senadores en lo particular.	Número de iniciativas alternativas presentadas.	Las iniciativas son presentadas ante el pleno para ser discutidas como parte del proceso legislativo; en este caso son alternativas que cubren el mismo tema y los mismos artículos o leyes que las presentadas en las mesas del Pacto por México.	Diario de Debates del Congreso.
4) Gobierno estable	Gobiernos estables pueden impulsar coaliciones con mayor credibilidad y confianza para los partidos aliados (Albala, 2017b; y Sartori, 1994b).	El gobierno es estable; El gobierno no es estable.	La estabilidad es testada desde cinco diferentes vertientes: el sistema político-electoral y la gobernabilidad democrática; la	Revisión bibliográfica.

			ausencia de acontecimientos de violencia generalizada; gobernabilidad a través de la continuidad de las políticas públicas; confianza que los ciudadanos manifiestan por las instituciones de la democracia y la confianza que muestran en su bienestar personal, sobre todo considerando sus expectativas económicas (Cfr. Morlino, Sin año, p. 533).	
5) Tipo de Ejecutivo	Posición del Ejecutivo respecto del Legislativo en relación con las iniciativas.	«Proactivo-reactivo» (García, 2007); «Formateur» (Alemán y Tsebelis, 2012); «Imperial», «Impotente», «Dominante» o «Coalicional» (Cox y Morgernstern, 2001a).	Cualitativo	Revisión bibliohemerográfica
6) Tipo de legislativo	Posición del Legislativo respecto del Ejecutivo en relación a las reformas.	Comportamiento del Legislativo en la coalición: Proactivo-reactivo (García, 2007); negociadora, parroquial o subordinada (Cox y Morgerstern, 2001a).	Cualitativo	Revisión bibliohemerográfica
Variable 2. Alianza PRI, PAN, PRD				
1) Tipo de sistema de partidos	De acuerdo con Sartori (2005), existen los siguientes: «sistemas de partido único»; «sistemas bipartidistas»; «sistemas de pluralismo moderado»;	Los sistemas de partidos se definen en torno al número de partidos que participan en el sistema. Se considera que un «sistema de partidos con pluralismo	Cuantitativa. En base a la literatura existente, determinar cuántos partidos participan en la arena política en México.	Revisión bibliohemerográfica

	«sistemas de pluralismo polarizado».	moderado» tiene entre 3 y 4 partidos.		
2) Disciplina legislativa	Índice de diputados que votan A favor en relación con los diputados que votan En contra.	El Índice de Rice (Stevens, 2014) mide la disciplina legislativa de los partidos políticos en los órganos legislativos.	Cuantitativa	Información de votación de iniciativas en el Diario de Debates del Congreso.
3) Discusión legislativa	Las iniciativas presentadas en el Congreso son discutidas en el proceso legislativo.	Existencia o Ausencia de discusión de las iniciativas en el proceso parlamentario.	Cuantitativa: número de propuestas de modificación presentadas por los diputados en el proceso legislativo.	Diario de Debates del Congreso.
4) Partido bisagra	Un «partido pivote» o «bisagra» existe cuando los votos con los que éste cuenta en el Congreso son absolutamente necesarios para la conformación de una «coalición ganadora mínima». Si este partido aporta esos votos existe la coalición, si no, la coalición no puede formarse (Reniu, 2015; y Nacif, 2000).	Existencia o inexistencia del partido bisagra en función del número de votos que es necesario para que el partido mayoritario pueda ganar las votaciones en el Congreso.	Cuantitativa: votos con los que cuenta el «partido bisagra» y cómo utiliza su calidad en el proceso legislativo.	Revisión bibliohemerográfica.
5) « <i>Incumbency effect</i> »	Cálculo de la utilidad político-electoral de la participación del Ejecutivo y de los partidos en la coalición (Reniu, 2008).	a) Mucha utilidad; b) Mediana utilidad; c) Utilidad marginal; d) Utilidad negativa; e) Utilidad catastrófica.	Cualitativa	Información bibliohemerográfica
6) Distancia político-ideológica	Existe distancia político ideológica cuando un partido no puede coligarse con otro por estar distanciado en aspectos tales como: programa, principios y posición política.	Una escala ordinal de 1 a 10 en el esquema de la geometría política. Una distancia de 1 se considera baja; una distancia de entre 1 y 3 se considera media o moderada; una distancia de más de 3 puntos se considera alta (Nievas, 2017).	Cuantitativa	Información bibliohemerográfica

1) Elecciones intermedias	Se denomina al periodo electoral en el que no se elige Presidente sino sólo representantes del Poder Legislativo.	Presencia / Ausencia	Cualitativa	Información bibliohemerográfica
---------------------------	---	----------------------	-------------	---------------------------------

Fuente: elaboración propia.

5. Justificación del tema

Realmente son pocos los estudios realizados en el ámbito de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en México y menos relacionados específicamente con procesos parlamentarios particulares como el del Pacto por México. Ello se debe en parte a la tradición política y académica que tiende a interpretar la relación desde la perspectiva de las “facultades meta constitucionales del presidente de la República”. Benito Nacif (2003 y 2004), Amparo Casar (1999b y 2000), Laura Escamilla (2005 y 2012) y Alonso Lujambio (1993) son algunos de los pocos académicos mexicanos que se han aventurado en este tema. Sin embargo, siendo personajes destacados en el ámbito académico mexicano, sus estudios no cubren toda la gama de posibilidades y perspectivas necesarias para conocer con amplitud los procesos legislativos y, en particular, la conformación de coaliciones particulares y estudios de caso de procesos específicos de aprobación de reformas importantes o capítulos importantes de la vida legislativa nacional.

Desde este punto de vista, se hace importante este estudio, sobre todo si consideramos que trata sobre el paquete de reformas más importante de varias décadas que planteaban cambiar la cara del país en el largo plazo. Todas las reformas que integraron el Pacto por México son consideradas como “reformas estructurales”, es decir, aquellas que consideran cambios de fondo en la estructura social, económica y política del país.

Además de ello, el Pacto representa también un mecanismo inédito de conformación de una alianza político-legislativa en torno de grandes procesos de formación e instrumentación de políticas públicas en el país. Tal vez en México experiencias similares sólo podamos referirlas a los grandes “pactos por la estabilidad y el crecimiento económico” realizados en el gobierno de Miguel de la Madrid. Desde esta perspectiva, por su novedad y perspectiva, el Pacto por México representa también un tema que debe ser estudiado en todas sus facetas.

Desde el punto de vista científico, este tema representa una veta importante para las líneas de investigación que tratan temas relacionados con coaliciones legislativas realizadas en contextos de sistemas políticos presidencialistas; con la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo en contextos de gobiernos divididos y en donde se negocian reformas de carácter estructural para la sociedad; con estudios de procedimientos parlamentarios y votación de iniciativas importantes en contextos de gobiernos divididos, entre otros.

El abordaje desde la perspectiva de la teoría de coaliciones es novedoso porque en la tradición teórica relacionada con el estudio de los gobiernos presidenciales, la conformación de coaliciones es un tema discutible, ya que incluso muchos discuten si estas pueden existir, ya que señalan que las coaliciones sólo pueden ser posibles en regímenes parlamentarios, en donde las coaliciones tienen la finalidad sobre todo de sumar los votos necesarios para formar gobierno. Esta sería tal vez una de las diferencias fundamentales entre las coaliciones en regímenes parlamentarios y las que se realizan en regímenes presidenciales: éstas últimas no tienen la intención de formar mayorías para la formación de gobiernos, pero sí se tejen en torno de la construcción de mayorías necesarias para dar legitimidad y viabilidad a políticas públicas trascendentes. Evidentemente cada uno de estos temas serán objetos de la presente investigación.

6. Objetivos de la investigación

El objetivo general de este proyecto es identificar cuáles son los factores político-institucionales que permitieron la conformación del Pacto por México. Asimismo, investigar y explicar los factores que determinaron su disolución.

Los objetivos particulares de la investigación son los siguientes:

- ✓ Caracterizar el contexto institucional que prevalece durante la firma del Pacto por México.
- ✓ A partir de la literatura existente, construir un modelo que permita explicar las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en México.
- ✓ Construir un modelo que permita explicar la naturaleza de la coalición denominada “Pacto por México”, en particular las características del sistema político con relación a las coaliciones de gobierno y las coaliciones legislativas, y la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

- ✓ Analizar y determinar cuál de las diversas tipologías que explican el comportamiento y relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo puede ser más idónea en el contexto mexicano.
- ✓ Establecer el proceso por medio del cual la coalición se extingue o termina.

7. Metodología de la investigación

Esta investigación es predominantemente cuantitativa (aunque mixta), sincrónica y documental. En lo siguiente desglosaremos cada una de estas dimensiones.

En primer lugar, sobre su dimensión documental, Valles (1999) considera que:

(...) la expresión más característica de esta opción metodológica se encuentra en los trabajos basados en documentos recogidos de archivos (oficiales o privados); documentos de todo tipo, cuya elaboración y supervivencia (depósito) no ha estado presidida, necesariamente, por objetivos de investigación social (p. 109).

De aquí, la unidad de observación de este estudio son los diversos documentos de orden legislativo, que son una de las fuentes más importantes para la investigación, porque en ellos se encuentran los testimonios sobre la posición de los grupos parlamentarios, de los diputados en lo particular, el sentido de las controversias y, muy importante, el resultado de las votaciones de las iniciativas, además del cauce procedimental de cada una de ellas. Entre los múltiples y diversos documentos que fueron consultados se encuentran desde luego el Diario de Debates y las versiones estenográficas de la Cámara de Diputados y Senadores, las versiones estenográficas de las sesiones de trabajo de las comisiones en donde fueron discutidas las reformas; y los documentos derivados del proceso parlamentario sobre los debates legislativos y votaciones particulares. Desde luego que los documentos biblio hemerográficos también serán una referencia fundamental, sobre todo en lo que se refiere al debate público sobre el contenido de las reformas, esta vez considerando fuentes emisoras tanto las derivadas del Poder Ejecutivo como del legislativo, los partidos políticos y los estudios teóricos sobre la materia.

En segundo lugar, nuestra investigación es predominantemente cuantitativa, pero se apoya de elementos cualitativos para complementar algunas de las variables de la investigación, por ello es que formalmente se propone aplicar una metodología mixta (considerando la diada cuantitativa/cualitativa) todo ello en una perspectiva sincrónica. Sobre esta última dimensión, en virtud de que se trata de la

investigación de una coalición legislativa realizada en un periodo de tiempo determinado, no se analizarán los datos de manera sucesiva en el tiempo sino más bien los elementos que permitieron aprobar las iniciativas de ley sin considerar los eventos diacrónicamente.

Sobre la dimensión mixta del proyecto, nos adherimos a la posición de Hernández et. al. (2006), quien la considera como “(...) un proceso que recolecta, analiza y vincula datos cuantitativos y cualitativos en un mismo estudio o en una serie de investigaciones para responder a un planteamiento del problema” (p. 755). En particular, para el caso de nuestro estudio anotamos las siguientes características:

Desde la perspectiva de Castro (1999), las investigaciones cuantitativas tienen como supuesto central considerar la existencia de la realidad social como un proceso independiente de la existencia de los individuos, siendo esta “(...) cognoscible mediante procedimientos objetivos, sobre todo mediante la cuantificación” (p. 61). Para el caso que aborda esta investigación, y siguiendo a Sautu (2005), se considera que el fenómeno de las coaliciones legislativas es parte de la realidad, y se puede estudiar y analizar en sus características propias.

El objeto de estudio de la presente investigación se puede estudiar mediante la construcción de una hipótesis que se formula a partir de la causalidad de ciertas variables; también se parte de una teoría (la teoría de coaliciones) que tiene un alcance explicativo en este grupo de fenómenos; a tal efecto, se construye una operacionalización de la hipótesis en variables con poder explicativo propio.

Desde la perspectiva cuantitativa, se realizarán diversas indagaciones sobre los estándares de aprobación de las iniciativas que formaron parte del Pacto por México, los índices de disciplina parlamentaria de los grupos parlamentarios en el proceso de investigación, además de los cómputos de votos A favor, votos En contra, Abstenciones y Ausencias de votaciones en cada una de las iniciativas presentadas en el seno de las Cámaras de Diputados y Senadores.

Desde la perspectiva cualitativa, podremos observar con mayor profundidad las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo en el proceso de la formación de la coalición, la posición de los actores, los conflictos internos de cada partido e incluso algunos de los debates en torno de las posiciones político ideológicas de los partidos y de los actores. Cada una de las reformas que se analizan en esta investigación se asume como una arena en la que se disputan intereses políticos e ideológicos de los

actores, por ello la perspectiva cualitativa es fundamental para establecer estas diferencias en la definición de las reformas.

Desde la perspectiva cualitativa, podemos observar cuál es el trato que se dio a las iniciativas que presentó el Ejecutivo, si se agilizaron o no los tiempos de procesamiento legislativo; el tamaño de la coalición en función del número de miembros que la forman; si existieron iniciativas alternativas, que hayan disputado primacía a las iniciativas del Pacto; el tipo de sistema de partidos en función de su número; el índice de disciplina legislativa existente entre los conformantes del Pacto y de sus grupos parlamentarios; la discusión parlamentaria en función del número de propuestas de modificación de cada una de las reformas; si existió un partido bisagra; el efecto electoral obtenido por la participación de cada uno de los partidos que participó en el Pacto y la distancia político-ideológica de los partidos.

Por ello, esta investigación se adhiere a la tesis de Ortí (1986), quien señala que más que una relación dicotómica entre las perspectivas cualitativa y cuantitativa, existe complementariedad entre ambas. Desde su punto de vista, la investigación cuantitativa permitiría contrastar los hechos observados con la hipótesis, pero difícilmente podrá alcanzar el nivel de profundidad, coherencia, asociaciones significativas y matices de la compleja estructuración semántica del sistema ideológico alcanzado con el empleo de las técnicas cualitativas, lo que permitiría contextualizar los hechos observados y registrados, además de analizar la dialéctica interna de las posiciones ideológicas de cada uno de los actores participantes en el proceso.

Asimismo, se tendrán en mucha consideración los datos cualitativos derivados de los modelos de relaciones entre los poderes Ejecutivo / Legislativo para los casos de América Latina, tomando como base el método comparativo. Leonardo Morlino (1994) cita a Marradi (1982), quien define el método comparativo como “(...) La confrontación de los estados de dos objetos sobre una propiedad” (p. 15). En el mismo texto sobre el método comparativo, Sartori (1994a), cita a Zelditch (1971), quien señala que:

(...) «la comparabilidad postula un universal lógico común a todas las unidades de un universo de comparación dado». Expresado en modo más estricto, «implícitamente comparado» implica el uso de parámetros (perspectiva y proporciones) recabados de casos comparables, y el empleo de categorías de análisis no ideográficas, es decir, derivadas de alguna teoría general o de algún esquema conceptual (*framework*) generalizante (p. 15).

El objetivo en este apartado específico es determinar la naturaleza de la coalición legislativa que dio origen al Pacto por México. Al respecto existen diversas propuestas de modelaje este tipo de relaciones que aplican para el caso de coaliciones legislativas en América Latina de las cuales en las páginas que vienen se realizará un análisis más profundo.

De la misma manera, con base en la técnica de análisis del discurso, se realizará un seguimiento hemerográfico de diversos discursos relacionados con la discusión y debate de las iniciativas que conformaron el Pacto por México. Arriba se señaló que las fuentes documentales, periódicos, revistas, los documentos derivados de los órganos legislativos, entre otros documentos, serán las fuentes principales de esta parte de la investigación. Además, a efectos de lograr un adecuado procesamiento de la información, se realizará una base de datos que pueda concentrar el procesamiento de la información, sobre todo en lo que se refiere a los aspectos cualitativos

En suma, la combinación de las perspectivas cuantitativa y cualitativa permitirán encontrar, por un lado, los elementos que determinaron la coalición Pacto por México y las características de la coalición; mientras que la perspectiva cualitativa nos permitirá, por el otro, contextualizar los motivos y significados de la misma en función de los intereses y posiciones políticas de los actores que construyeron la misma.

El modelo de investigación también presenta varias limitaciones metodológicas en diversos ámbitos:

1) No se realizó una investigación a fondo del contenido de las reformas, porque además de que no era el objetivo directo de la investigación, eso hubiera desbordado la capacidad de revisión, recolección y clasificación de documentos; pese a ello, esta información hubiera sido en suma valiosa para determinar las posiciones político-ideológicas de cada uno de los actores sobre el contenido de las reformas, no solo la posición institucional de los partidos, sino también de los principales legisladores participantes en las votaciones de las reformas; el apoyo o rechazo discursivo nos hubiera dado muchos elementos para valorar por qué un partido apoyaba o no las reformas y en base a qué elementos.

2) La investigación legislativa en muchos aspectos es un campo subestimado en el ámbito del sistema político mexicano; mucha información sobre procesos legislativos está poco actualizada, del tal manera que se tienen que utilizar herramientas o bases de datos cuantitativas no actualizadas; esta deficiencia puede cubrirse actualizando la información, cuando esa actividad no es muy onerosa a los

finde de la investigación, o realizando las previsiones e inferencias necesarias para usarla, cuando no es posible actualizar la misma. Esto sucedió sobre todo en el seguimiento del proceso parlamentario de las Legislaturas previas a la de la firma del Pacto por México y en la información para determinar la posición político-ideológica de los partidos políticos.

3) La investigación se centra en el ámbito político-Legislativo en el que se procesaron las reformas y explica sobre todo el resultado político y las posibles consecuencias políticas para el futuro de la democracia en México. Pero una limitación muy concreta es que en la investigación no hay una discusión del contexto histórico, económico y social en el que se procesaron las reformas y en el que se desarrolla la coalición Pacto por México, siendo una sus limitantes fundamentales. Investigar sobre el contexto en el que se desarrollaron las reformas hubiera desbordado los alcances de esta investigación, ya que habría multiplicado las fuentes a consultar, el número de actores participantes y el número de variables a considerar, de aquí la imposibilidad técnica de abordar una empresa de esa envergadura.

En particular nos parece que la complementariedad de las perspectivas cuantitativa y cualitativa nos ayudará a complementar los elementos discursivos y reflexivos de la investigación; los números son un límite explicativo, por sí mismo importantes pero insuficientes sin la reflexión necesaria de por qué se presentan en esa cantidad y/o dimensión; asimismo, la parte cualitativa es hueca si no se fortalece con elementos duros como datos y números resultados de la investigación.

CAPÍTULO 1. MARCO TEÓRICO: SISTEMA POLÍTICO PRESIDENCIAL Y TEORÍA DE COALICIONES

El presente capítulo integra los aspectos teóricos que son más relevantes para la presente investigación: en un primer apartado, se presenta la discusión sobre los sistemas de gobierno, particularmente centrada en la diferencia entre sistemas presidenciales y sistemas parlamentarios; el debate académico sobre las ventajas y desventajas del sistema presidencial; y las relaciones determinantes entre el sistema de partidos y el sistema político en los sistemas presidenciales. En un segundo apartado se describen los aspectos relevantes de las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en los sistemas presidenciales; los modelos teóricos que existen para interpretar estas relaciones y algunas particularidades de la operación legislativa del Poder Ejecutivo en los sistemas presidenciales. Finalmente, en el tercer apartado se presentan los conceptos relevantes de la teoría de coaliciones.

1.1. Sistema político en sistemas presidenciales

Este apartado tiene como finalidad identificar los elementos más importantes de los sistemas políticos contemporáneos, sobre todo en lo que tiene que ver con la actividad y capacidad legislativa de los gobiernos. Consideramos dos componentes: las diferencias en la operación legislativa de los sistemas presidencial y parlamentario y las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en los sistemas presidenciales.

1.1.1. Los sistemas de gobierno: presidencial *versus* parlamentario

La operación legislativa de los sistemas presidenciales y parlamentarios es muy diferente. De entrada, los regímenes presidenciales formalmente no controlan la agenda legislativa porque el Poder Ejecutivo y Legislativo tienen funciones separadas y diferentes; por el contrario, los sistemas parlamentarios controlan tanto la agenda legislativa como la capacidad de maniobra legislativa del Ejecutivo. Estas diferencias podremos observarlas en las líneas que siguen a continuación.

Una de las diferencias más importantes entre los sistemas presidencial y parlamentario es que en el sistema presidencial el Poder Ejecutivo, personificado en la figura del Presidente, es electo popularmente por los votantes. A diferencia de este, en los sistemas parlamentarios, el Ejecutivo, personificado en la figura del Primer Ministro, es electo en el seno del Parlamento, siendo, al mismo tiempo, jefe del Ejecutivo y jefe del Legislativo.²

De esta diferencia original se derivan otras que hacen que la operación legislativa de los sistemas presidenciales difiera sustantivamente de la de los sistemas parlamentarios. Por ello, en primera instancia, es importante clarificar cuáles son las diferencias sustantivas entre estos dos sistemas para, una vez avanzado este trabajo, poder determinar las diferencias en su operación legislativa.

Podemos contar seis diferencias fundamentales entre los sistemas presidenciales y los sistemas parlamentarios:

1. *El origen del Poder.* Mientras que en los sistemas parlamentarios el Ejecutivo es elegido en el seno del Poder Legislativo, en los sistemas presidenciales el Ejecutivo es elegido mediante procedimientos democráticos ya bien sea directamente por el pueblo o por una asamblea derivada del voto popular.³ Por ello, la legitimidad de los presidentes es independiente de la del Legislativo porque deriva de una elección independiente; en los sistemas parlamentarios, por el contrario, la legitimidad del Ejecutivo tiene su origen en el Poder Legislativo.

2. *La deposición del Poder Ejecutivo.* Mientras que en los sistemas parlamentarios el Poder Ejecutivo es depuesto en y por el Legislativo, en los sistemas presidenciales el Poder Ejecutivo no puede ser depuesto por el Legislativo porque es electo democráticamente para un periodo fijo (Cfr. Sartori, 1994b).⁴

² Existen distintos tipos de sistemas en donde conviven las figuras del Ejecutivo y del Legislativo en el gobierno: los sistemas Semipresidenciales, como Francia, Portugal y Rusia en Europa, y Haití en América, donde el jefe de gobierno es el Presidente, pero el Primer Ministro controla algunas funciones de gobierno y es responsable del Legislativo. En las Repúblicas Parlamentarias Mixtas, como Suiza, en Europa, o Surinam en América, el Presidente es forzado o controlado por el Parlamento.

³ En el segundo caso se trata de la conformación de Colegios o Convenciones Electorales que tienen por función elegir de manera indirecta, en este caso, al Presidente. El caso más representativo es el que se da en la elección del Presidente de los Estados Unidos de Norteamérica.

⁴ Esto salvo que el Legislativo inicie un procedimiento de juicio político contra el titular del Ejecutivo. En algunos otros países (Estados Unidos, Reino Unido, Austria, Puerto Rico o Brasil) existe también un procedimiento de destitución para quienes ocupan los más altos cargos públicos, incluyendo a los presidentes o jefes de Estado, denominado *impeachment*, el cual viene de la tradición jurídico parlamentaria anglosajona (De Alba, 2016).

Como puede observarse, los sistemas presidencialistas son más consistentes en el tiempo, porque su periodo de duración es fijo y este periodo no puede ser interrumpido por disposición del Legislativo; por el contrario, en el caso de los sistemas parlamentarios los Ejecutivos no tienen periodos fijos y su sobrevivencia y estabilidad dependen de las que tenga el Poder Legislativo.

3. *Núcleos de poder político.* En el sistema presidencial se conforman dos núcleos de poder político, uno en el Poder Ejecutivo y otro en el Legislativo; los sistemas parlamentarios sólo tienen un núcleo que se ubica originalmente en el Poder Legislativo y que se extiende al Ejecutivo por la vía del Primer Ministro. Al respecto, Cox y Morgenstern (2001a) aluden al concepto de “núcleos de partido”, que retoman de Schlesinger (1991), quien los ubica como los grupos partidarios que se forman en torno de los cargos públicos y partidarios.

4. *Control de la agenda legislativa.* En los sistemas parlamentarios el control de la agenda legislativa lo tiene el Primer Ministro, quien opera legislativamente en el campo de influencia de los dos poderes; en el sistema presidencial el control de la agenda lo tiene la mayoría en el Poder Legislativo, que bien puede ser un bloque del partido en el poder o uno diferente al partido del Presidente. La mayoría de los especialistas señalan que en los sistemas parlamentarios la coalición mayoritaria tiene un control más estricto sobre la agenda legislativa que en los sistemas presidenciales (*Ibid.*). Este hecho implica que, en los sistemas parlamentarios, la agenda legislativa es controlada por el propio Poder Legislativo; lo cual no necesariamente sucede en los sistemas presidenciales, en donde la agenda puede ser controlada por el Poder Ejecutivo, e incluso esta puede ser controlada por una mayoría diferente de la que ostenta el gobierno.

5. *Conformación del gobierno.* Mientras que en el sistema parlamentario el Gobierno es conformado en el seno del parlamento por la coalición mayoritaria, en el sistema presidencial la conformación del gobierno es una prerrogativa (en general) del titular del Poder Ejecutivo, quien tiene facultades para poner o quitar a alguno de los responsables de los ministerios sin intervención alguna de parte del Legislativo. De la misma forma, el Presidente manda a su gabinete sin que se le oponga poder institucional alguno (Sartori, 1994b).⁵

⁵ En algunos casos, algunas carteras ministeriales (secretarías) requieren de la aprobación del Congreso siempre a propuesta del Presidente. En el caso de México, por ejemplo, el Fiscal General de la República es nombrado por el Senado a propuesta de una terna seleccionada por el Presidente de la República; además, el artículo 76 de la Constitución señala que, en caso de que el Presidente optara por conformar un gobierno de coalición, los secretarios de estado serían ratificados por este mismo órgano.

6. *Duración de los periodos de gobierno.* En el gobierno presidencial los periodos tanto del Ejecutivo como del Legislativo son fijos y su renovación es periódica; del otro lado, aunque los periodos de duración del Poder Legislativo son fijos, los del Poder Ejecutivo no, ya que la duración de su periodo depende de la confianza de la mayoría parlamentaria; cuando ésta se pierde, el propio parlamento puede convocar a elecciones anticipadas para renovar la composición del Legislativo y, en consecuencia, también se renueva el Ejecutivo (Mainwaring y Shugart, 2002).

Estas diferencias que hemos descrito, hacen que los sistemas funcionen de manera diferente en muchos aspectos. Para Josep M. Reniu Vilamala (2008), los Estados Unidos de Norteamérica representan el modelo clásico de sistema presidencial, en donde existe un “(...) Poder Ejecutivo monista de elección directa; libre designación y remoción de los miembros del gobierno por el presidente; posesión de veto legislativo y carencia de responsabilidad política ante el legislativo” (p. 11). En América Latina: Venezuela, Chile⁶ e incluso México pueden también ser considerados modelos clásicos de sistemas presidenciales y también se incluyen Brasil, Ecuador, Honduras y República Dominicana (Reniu y Albala, 2012). Mainwaring y Shugart (2002) señalan que en América Latina predominan las democracias presidenciales y que la mayoría de ellas presenta ingresos medios y bajos; sin embargo, no puede asociarse el hecho de que necesariamente las democracias presidenciales estén asociadas a economías con bajos ingresos. El hecho de que América Latina se haya inclinado por los sistemas presidenciales tiene más que ver con las relaciones político-económicas que sostuvieron estos países con Norteamérica y la manera como se separaron del yugo de la monarquía española.

Las diferencias en la capacidad que tienen los presidentes sobre la agenda legislativa son un buen punto de partida para identificar los distintos tipos de sistemas presidenciales. Con relación a esta capacidad, Reniu (2008) ubica cuatro variables críticas: a) Las facultades legislativas del presidente, entre ellas la facultad de presentar iniciativas de ley con carácter preferente en el proceso parlamentario; b) El poder de veto, que permite al ejecutivo bloquear la publicación de leyes cuando tiene una opinión contraria al legislativo; c) El poder de decreto, que permite al Ejecutivo, en ciertos temas, legislar sin la aprobación del órgano legislativo;⁷ y d) La capacidad de los presidentes para controlar la agenda

⁶ Aunque el propio Reniu Vilamala señala que Chile posee una fuerte tradición de equilibrio de poderes más cercana al parlamentarismo.

⁷ En el caso de México, la facultad de decreto-ley presidencial establecida en el Artículo 29 constitucional está restringida a circunstancias excepcionales en las cuales el Congreso no puede legislar con oportunidad y el proceso requiere que, posterior a la emisión del decreto presidencial, el Congreso apruebe las medidas tomadas emergentemente por el Ejecutivo.

legislativa de sus propios partidos o, de alguna manera, el control sobre la agenda de la mayoría representada en el órgano legislativo.

Adicionalmente, podemos encontrar cuatro escenarios en los cuales el Ejecutivo puede verse en riesgo frente al Legislativo:

a) Cuando el Poder Legislativo se niega a cooperar con el Ejecutivo. El origen de este conflicto se encuentra en la disputa por la legitimidad popular: como los dos poderes derivan su legitimidad del voto popular ambos reclaman también soberanía, hasta el punto de llegar a competir por intereses contrapuestos. En este caso, estamos en un escenario que los especialistas denominan «gobierno dividido» (Reniu, 2008).

b) Cuando existe polarización parlamentaria. La escasa disciplina parlamentaria y la falta de capacidad de los partidos políticos para construir una línea política consistente en el Legislativo puede provocar incapacidad del cuerpo colegiado para establecer los lineamientos institucionales y las políticas de la nación, en correspondencia con los intereses del Ejecutivo. En este caso, para el Ejecutivo se hace imposible la aprobación de las reformas legislativas necesarias para la instrumentación de su programa de gobierno, lo cual limita su capacidad de acción y de respuesta a las demandas derivadas de la sociedad (Cfr. Chasqueti, 2001).

c) Déficits de visibilidad y reconocimiento de los integrantes del gabinete. La responsabilidad final de las acciones de gobierno recae en el Presidente y no en los funcionarios nombrados por él mismo, lo cual puede inducir falta de responsabilidad frente a los otros poderes, cuando no indiferencia, por parte del cuerpo de los integrantes del gobierno. Sobre todo, en periodos de crisis, la legitimidad del Ejecutivo está en riesgo y es la que se pone en tela de juicio en los procesos electorales, mientras que el gabinete que acompaña al Presidente en la instrumentación de su programa de gobierno, queda en libertad relativa para acordar con los poderes emergentes e incluso con el Legislativo sobre el rumbo de las políticas una vez que se renueva el Poder Ejecutivo (Reniu y Albala, 2012).

d) Falta de responsabilidad de los funcionarios por el origen de su nombramiento. Fórmulas de ratificación de funcionarios e incluso de cese de funcionarios por parte del Legislativo pueden provocar mayor responsabilidad y equilibrio de poderes, aunque, de otro lado, también puede incitar falta de control del cuerpo de funcionarios por parte del Presidente. En un sistema donde la responsabilidad política recae en el Presidente, los funcionarios quedan con margen de libertad de acción para buscar

ser ratificados por el Legislativo acordando incluso bloquear las políticas del Presidente, lo cual puede provocar parálisis en la acción de gobierno y crisis de legitimidad del Poder Ejecutivo (Reniu y Albala, 2012).

Mainwaring y Shugart (2002) sugieren varios mecanismos para inhibir estos factores de riesgo:

Uno es poseer poderes constitucionales inherentes al cargo de presidente que obliguen a que sus preferencias sean tomadas en consideración a la hora de aprobar las leyes. Otra es que tengan control sobre sus propios partidos y que éstos controlen una mayoría de escaños (p. 49).

En suma, en los sistemas presidenciales los poderes Ejecutivo y Legislativo tienen un origen independiente el uno del otro y, por lo tanto, las interrelaciones que se establecen entre estos dos actores del sistema pueden colaborar en un relativo margen de autonomía o competir entre ellos por imponerse el uno al otro. De esta posibilidad hipotética se derivan consecuencias que imprimen características particulares a los países que tienen estos tipos de sistemas. En algunos casos, ambos poderes podrán estar en sintonía y construir una agenda político-legislativa en correspondencia con las necesidades del país, en otros, la falta de correspondencia de intereses entre uno y otro poder provocarán división e incluso conflicto, parálisis legislativa y falta de resultados en materia de políticas públicas.

1.1.1.1. Debate intelectual sobre presidencialismo

Existe una amplia variedad de estudios comparativos que hacen evaluaciones de la eficacia de los sistemas presidencial y parlamentario. En la mayoría de ellos, el sistema presidencial siempre ha estado en tela de juicio frente al parlamentario.

Según la cuenta de Mainwaring (1993, pp. 204-207), desde por lo menos 1967 el mundo ha tenido 31 democracias continuas; de estas, sólo cuatro (Colombia, Costa Rica, los Estados Unidos y Venezuela) tienen sistemas presidenciales.⁸ Según la cuenta de Riggs (1993, pp. 219-220), "entre 76 sistemas políticos abiertos,

⁸ Con relación a Venezuela, es necesario considerar que, a partir del arribo de Nicolás Maduro al poder, diversos analistas discuten sobre si Venezuela puede ser considerado un sistema democrático. Al respecto, el *Democracy Index*, elaborado por el diario *The Economist*, considera que Venezuela es un «régimen híbrido», con un índice de 4.68 (lugar 107 de la tabla), habiendo retrocedido desde 2010 cuando este era de 5.18 (lugar 96) (Consulta en línea: https://es.wikipedia.org/wiki/Democracy_Index). Por su parte, el *Informe anual de la UE sobre los derechos humanos y la democracia en el mundo en 2016* reporta que Venezuela tuvo un impacto negativo en materia de derechos humanos y las libertades fundamentales de sus ciudadanos (Consejo de la Unión Europea, 2017, p. 437).

33 eran presidenciales [...] su tasa de fracasos fue mucho mayor que la de los sistemas parlamentarios: 91% (30 casos) para los primeros, en comparación con 31% (13 casos) para los segundos". (Sartori, 1994b, p. 101).

Los argumentos contra el presidencialismo los formuló de manera consistente Juan Linz (1990) quien, en términos generales, señalaba que los sistemas presidenciales demuestran ser más inestables que los parlamentarios al momento de sostener gobiernos democráticos. Para Reniu y Albala (2012):

(...) los principales cargos que se imputan a los regímenes presidencialistas son los centrados en su rigidez institucional y las altas posibilidades de "bloqueo" institucional que permiten la escasa existencia de incentivos para la cooperación político-parlamentaria (independencia de poderes; legitimidad doble en origen del Parlamento y del presidente; períodos fijos para los respectivos mandatos; dificultades para dirimir conflictos entre ambos polos de autoridad, un juego de suma cero en el que el ganador se lleva todo) (p. 6).

Mainwaring y Shugart (2002) desglosan con mucha habilidad el contenido de las críticas al presidencialismo. Una primera crítica señala que "(...) el mandato fijo del cargo presidencial introduce una rigidez que es menos favorable a la democracia que la flexibilidad que ofrecen los mecanismos parlamentarios de no confianza y disolución" (p. 36-37). Una crisis política importante de legitimidad del Ejecutivo puede llevar incluso a una crisis de todo el sistema, la cual no puede resolverse porque no se puede cambiar la correlación del poder en el Ejecutivo ni deponer al Presidente salvo con un golpe de estado. Esto no ocurre en los sistemas parlamentarios, en donde una crisis de legitimidad del Ejecutivo se resuelve deponiéndolo mediante un mecanismo de no confianza y la convocatoria a la celebración de elecciones anticipadas para la renovación del bloque mayoritario. Con esta solución difícilmente se pone el riesgo al sistema. Incluso se puede también plantear el escenario inverso, es decir, aquel en el que el Presidente goza de una excelente legitimidad pero que su mandato exitoso no puede prolongarse más allá de lo que marcan los tiempos legales, proceso en el que el sistema presidencial adolece de rigidez frente al sistema parlamentario que puede ampliar el gobierno de primeros ministros exitosos.

Frente a este "consenso sobre la supremacía del parlamentarismo", existen otro tipo de estudios, liderados por Dieter Nohlen (1998), que sobre todo ponen énfasis en el desempeño institucional del presidencialismo, pero estudiando sus contextos históricos determinados. Esta tendencia no prejuzga sobre las ventajas o desventajas de los sistemas sin realizar un análisis de las condiciones concretas en donde estas se desarrollan (Reniu y Albala, 2012). Sartori (1994b), en su profundo estudio sobre

ingeniería constitucional, señala que los sistemas parlamentarios también tienen deficiencias importantes comparables con las de los sistemas presidenciales: a) Sobre representatividad de los partidos más grandes; b) Debilidad frente a los poderes localistas representados en las cámaras; c) Necesidad imperativa de mantener disciplina parlamentaria; y d) El riesgo del pluralismo polarizado en los órganos legislativos, que los lleva al peor de los sistemas, el «pluralismo asambleario».

El tema se hace más complejo si consideramos el sistema de partidos, lo cual nos llevaría a otros dos escenarios: el primero, cuando el partido del presidente es distinto del partido que conforma la mayoría legislativa, caso en el que estaríamos hablando de gobiernos divididos y que sería, posiblemente, el antecedente de luchas intestinas entre los poderes Ejecutivo y Legislativo o entre el partido del presidente y la mayoría legislativa. El segundo caso es aquel en el cual en el seno del Poder Legislativo la mayoría está conformada por varios partidos, incluyendo el caso de que el partido del Presidente forme o no forme parte de esta coalición mayoritaria, lo cual, evidentemente agrega un nivel de complejidad adicional porque no solo existen dos criterios o prioridades de políticas para la nación (la del Presidente y la del partido mayoritario en el Legislativo) sino que también se agregan las visiones de los otros partidos que forman parte de la misma, sus perspectivas ideológicas y sus prioridades de políticas. A este problema hay que añadir el hecho de que los periodos de mandato y representación son fijos en los sistemas presidenciales, lo cual anticipa que, por plazos determinados, la polarización a la que aludimos arriba no tiene posibilidad de poder encauzarse por otros medios institucionales más que por los electorales (Cfr. Mainwaring y Shugart, 2002; y Reniu y Albala, 2012).

Las pruebas son notables, pero, aun así, otros autores desarrollan de manera más profunda los contextos en los cuales surgen y se mantienen los dos tipos de sistemas. En el caso del presidencialismo, las nuevas democracias presidenciales se han desarrollado sobre todo en América Latina coincidiendo también con países con tasas de desarrollo económico medias y bajas respecto del mundo, de tal forma que cuando medimos o analizamos la variable de inestabilidad política, no tenemos forma de discriminar en qué proporción esta obedece a una relación con el sistema político de tipo presidencial y qué tanto con relación al sistema económico. Tampoco podemos establecer una relación directa entre la variable calidad de la democracia con el nivel de ingreso de los países: Costa Rica es un país más pobre que otros países de América Latina, sin embargo, su sistema democrático está más consolidado que el de Brasil o México, por ejemplo. Por otro lado, las nuevas democracias parlamentarias se han desarrollado en

Europa y en países alguna vez conquistados por Inglaterra, pero de ellas solamente España ha alcanzado estabilidad, mientras que Turquía y Grecia han mostrado ser muy inestables (Cfr. Mainwaring y Shugart, 2002).

Mainwaring y Shugart (2002) señalan que un juicio sobre la eficiencia del presidencialismo no puede ser del todo imparcial si no ponemos en la balanza también las ventajas del presidencialismo:

a) Mayor cantidad de opciones para los votantes.

La existencia de elecciones tanto para el Ejecutivo como para el Legislativo proporciona a los votantes un abanico más libre de opciones. Ellos pueden dar su apoyo a un partido o candidato en el plano legislativo y a otro para la jefatura del Ejecutivo (Mainwaring y Shugart, 2002, p. 40).

Para los electores, tener la posibilidad de elegir no solamente a los miembros del Legislativo, sino también a los responsables del Poder Ejecutivo, de hecho, ya representa una ampliación de opciones para elegir. Esto sobre todo contra el hecho de que, en los sistemas parlamentarios, el votante sólo elige en los hechos a los representantes en el Poder Legislativo, siendo el Ejecutivo un producto derivado de esa elección original.

En los hechos, esta ampliación de opciones implica, en el proceso de construcción de coaliciones, que también el abanico pueda ampliarse, ya que las coaliciones de gobierno pueden confirmarse no sólo en torno del Legislativo sino, sobre todo, en torno del Ejecutivo. De hecho, las coaliciones de gobierno se pueden conformar incluso sobre todo en torno de políticas públicas que tienen su brazo operativo en el gobierno, siendo el Legislativo sólo una parte del proceso de formulación de las mismas, aquella en la que se aprueban las disposiciones jurídico-políticas necesarias para su instrumentación.

b) Responsabilidad e identificabilidad electoral

En el sistema presidencial es muy alta la correlación de la identificación entre la opción de los votantes y los candidatos. Los electores identifican el gobierno por el que están votando; de la misma manera, los candidatos y los gobiernos son altamente responsables ante sus electores porque precisamente las elecciones son la oportunidad que estos tienen para calificar un mal o buen desempeño del gobierno y elegir en consecuencia entre las opciones existentes. Esta correlación es mucho más alta en los países que tienen sistemas en donde existe reelección de los cargos de representación, donde,

justamente, la reelección implica la aprobación o desaprobación de los representantes por parte de los electores.

Por el contrario, en el sistema parlamentario los electores no identifican el gobierno por el que están votando, primero porque sus opciones se orientan hacia el Legislativo y luego porque una vez realizada la elección, el Legislativo tiene múltiples opciones para la formación del gobierno, sobre todo cuando se tiene un sistema plural de partidos y se tiene una alta tendencia a la formación de gobiernos de coalición. A esto alude Reniu (2015) cuando señala que en las modernas democracias occidentales los electores no deciden quién gobierna, sino que, luego de las elecciones, quién gobernará se decide tras bambalinas en las negociaciones que sostienen los partidos políticos.

c) Independencia del Congreso en cuestiones legislativas

En un sistema presidencial, en donde la elección del Ejecutivo y el Legislativo son independientes, el Legislativo puede asumir efectivamente una posición de contrapeso de las políticas gubernamentales y valorar con equidad la bondad de las leyes y políticas que pasan a su consideración. Un sistema parlamentario no goza de la misma libertad porque, más allá del origen parlamentario de los gobiernos, las leyes y las políticas fundamentales de una gestión de gobierno pueden verse comprometidas con cada votación parlamentaria, en donde el frágil equilibrio de la mayoría se puede perder. En este contexto, los sistemas presidenciales tienen la ventaja de que el Presidente tiene y ofrece certidumbre cuando establece convenios con el Legislativo para la instrumentación de determinadas políticas, sobre la base de que representa un poder soberano y tiene un periodo fijo para cumplir y responder a los compromisos adquiridos con sus votantes.

En gobiernos divididos la negociación con el Legislativo tal vez sea más incierta, pero el Presidente conserva la ventaja de que puede comprometerse por plazos establecidos. La situación en el sistema parlamentario es muy diferente, porque el gobierno no puede cumplir compromisos de gobierno de mediano y largo plazos al estar sujeto a la confianza del Parlamento que, de entrada, puede encontrarse ante situaciones en las que la mayoría que decide no está garantizada.

d) Mandatos fijos versus inestabilidad del gabinete

El sistema presidencial parece tener mayores virtudes en periodos de inestabilidad política y crisis económica donde los opositores tienen que esperar los tiempos electorales para poder cambiar el gobierno; en cambio, los sistemas parlamentarios con un contexto similar pueden caer en periodos sucesivos de inestabilidad y cambios frecuentes de gobiernos sin legitimidad. Esto parece ser incluso más frecuente en los sistemas parlamentarios de países subdesarrollados, donde no existe la tradición europea de estabilidad económica y política (Mainwaring y Shugart, 2002).

Desde luego, un gobierno con estabilidad política puede ser más exitoso en el momento de intentar construir una coalición de gobierno o legislativa. Lo que este argumento enfatiza es que en los sistemas parlamentarios es más complejo recuperar la estabilidad a partir de una coalición, ya que los jugadores encuentran incentivos para mantener la crisis y la falta de consenso. Un Presidente, al tener un mandato más estable, puede ofrecer mayores incentivos para la realización de las coaliciones, sobre todo en periodos de inicio de un gobierno en el que la propuesta del Ejecutivo es construir acuerdos de mediano y largo plazos.

e) El presidencialismo puede impedir los juegos en que "el ganador se lleva todo"

Esta es la acusación que se realiza a los sistemas presidenciales, sobre todo los sistemas asociados con sistemas electorales mayoritarios, en donde el ganador de la contienda electoral se lleva todas las posiciones de gobierno en un solo paquete; el problema es que la crítica también puede aplicarse a los sistemas parlamentarios, en donde el partido mayoritario no es proclive a formar coaliciones de gobierno y tampoco muestra interés en mostrarse como contrapeso a las decisiones del gobierno. Aunque debemos considerar que esta característica está más relacionada con el sistema electoral de los países que con su sistema de gobierno. Lo que puede concluirse en este punto es que, en países con sistemas electorales mayoritarios, los partidos ganadores tienden a establecer gobiernos que no consideran las alianzas con otros partidos y esto sucede tanto en sistemas presidenciales como en sistemas parlamentarios.

En cuanto a las coaliciones que se pueden conformar en regímenes presidenciales, la ventaja de los sistemas presidenciales es que el Poder de hecho está compartido, esto es: el Poder Ejecutivo tiene una parte del poder popular representado, y los representantes del Poder Legislativo tienen la otra parte

del poder. Una coalición política en un sistema presidencial necesariamente requiere que los dos poderes soberanos realicen consensos. En un sistema parlamentario, realizar este tipo de coaliciones sería más complejo ya que el órgano soberano es el parlamento, en donde la coalición que forma gobierno es la misma que ostenta la mayoría de la representación, por lo que el poder está más concentrado.

f) El presidente como actor central de la política

En los sistemas presidenciales, la elección del Ejecutivo lleva a que este se convierta de manera natural en el centro de la acción política; es el Ejecutivo en el que, una vez electo, convoca a la construcción de acuerdos de gobierno y legislativos. También es cierto que es el Presidente el que puede ser sujeto de crítica por los éxitos o fracasos de las coaliciones. En este caso el Legislativo tiene la capacidad de acompañar o rechazar las iniciativas del Presidente. Por el contrario, el centro de los sistemas parlamentarios es precisamente el espacio de discusión legislativo, en donde se construyen los acuerdos políticos que dan legitimidad al gobierno; la agenda de gobierno se construye en este espacio, de tal manera que las acciones del Ejecutivo son consecuencia de los acuerdos políticos que se construyen en el parlamento.

1.1.1.2. Sobre el presidencialismo latinoamericano

Diversos autores han dedicado sus reflexiones al estudio del presidencialismo latinoamericano. Diego Valadés, por ejemplo, identifica tres tipos básicos de presidencialismo: 1) En el presidencialismo tradicional la figura presidencial mantiene un alto índice de concentración del poder; 2) El presidencialismo transicional se caracteriza por que ya contiene instituciones de control jurisdiccional y político aunque estos elementos aun compiten con el excesivo poder del Ejecutivo; 3) En el presidencialismo democrático existen plenamente consolidados los controles jurisdiccionales y políticos, de manera que el presidente ha perdido sus poderes especiales o meta constitucionales. Desde luego, “(...) el gobierno de coalición es incompatible con los modelos hiperpresidencialista y tradicional, pero puede contribuir a transformar el transicional en democrático, y a que éste se mantenga como tal” (Valadés, 2016, p. 60).

De acuerdo con Valadés (2016), un análisis del presidencialismo mexicano hasta antes de la caída del partido hegemónico podría ubicarlo en la categoría del *presidencialismo tradicional*. Ya en el periodo de los presidentes de derecha, podríamos ubicarlo en la categoría del *presidencialismo transicional*, sobre todo porque el partido del presidente no pudo contar con la mayoría en las Cámaras del Congreso, obligándose a negociar con las oposiciones, aunque es cierto que ya había perdido muchas de las facultades meta constitucionales de las que hablan los teóricos del presidencialismo mexicano. No obstante, la hipótesis que se maneja para el periodo del presidente Peña Nieto es que el otrora partido hegemónico se vuelve a reconstituir, ya que el PRI recuperó la mayoría legislativa en ambas cámaras, y también porque en cierta medida recuperó los poderes meta constitucionales que eran característicos del Presidente en la época del partido hegemónico, por lo que se puede señalar que en el periodo de Peña Nieto podemos hablar más de un reposicionamiento del presidencialismo tradicional que la transición hacia un presidencialismo coalicional o democrático.

Sartori (1994b) destaca la necesidad de que los sistemas presidencialistas en América Latina, en especial México, construyan un sistema democrático en el que el presidente pueda tener contrapesos y una corresponsabilidad política sobre todo con el Legislativo. Esto permitiría que los sistemas presidencialistas puedan superar los dilemas que presentan los gobiernos divididos en los que el Ejecutivo marcha en disonancia con el Legislativo, incluso en procesos de franca confrontación entrambos. Para ello evidentemente sería necesario un presidente coalicional, dispuesto a colaborar y a compartir poder con el Poder Legislativo.

1.1.2. Presidencialismo y sistema de partidos

A efecto de establecer las características principales del sistema presidencialista y las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, es importante también dimensionar la importancia del sistema de partidos en la delimitación de estas relaciones: el número de partidos y, en función de este, las características de las coaliciones que se pueden construir, son fundamentales en este tema que a continuación será sujeto de análisis.

Existe una íntima relación entre el sistema de gobierno y el sistema de partidos. El sistema de gobierno cobra sentido original en la construcción ideológica y programática de los partidos políticos, en

la realización de los procesos electorales que permiten conformar gobiernos y, finalmente, en la consolidación de un órgano de gobierno que representa y asigna valores para toda la sociedad.

El sistema de partidos condiciona, en cierta medida, la capacidad del gobierno de responder programáticamente a los ciudadanos que le eligieron. En este contexto, cobra mucho sentido la diferencia fundamental entre los gobiernos que se conforman a partir de mayorías de un solo partido y gobiernos que se conforman a partir de coaliciones compuestas por varios partidos. A los primeros podríamos reclasificarlos como gobiernos de partido mayoritario o gobiernos minoritarios de un solo partido; a los segundos podemos clasificarlos como gobiernos de coalición minoritaria de partidos y gobiernos de coalición mayoritaria de partidos. El Cuadro 3 muestra ésta configuración:

Cuadro 3. Tipos de gobierno según resultado del proceso electoral y número de partidos que lo conforman		
Resultado del proceso electoral	Partidos que gobiernan	
	Gobierno de un partido	Gobierno de coalición
Elección mayoritaria	a) Gobierno de partido mayoritario (con mayoría absoluta y/o calificada)	c) Gobierno de coalición mayoritaria de partidos (con mayoría absoluta y/o calificada)
Elección minoritaria	b) Gobierno de partido minoritario (con mayoría relativa)	d) Gobierno de coalición minoritaria (con mayoría relativa)

Fuente: elaboración propia.

De esta forma, si consideramos el origen electoral de los gobiernos y el número de partidos que gobiernan, podemos construir una tipología de cuatro gobiernos:

a) «Gobierno de partido mayoritario» (mayoría absoluta y/o calificada)

Se trata de un gobierno conformado a partir de la victoria mayoritaria de un partido político (más de 50 % de los votos). El resultado de la elección indica que estratégicamente, quien encabeza el Poder Ejecutivo no necesita conformar una coalición para dar legitimidad a su gobierno porque la legitimidad le viene del resultado de las urnas; además de que por contar con una mayoría estable puede impulsar con facilidad su programa de gobierno en las instancias legislativas. De esta manera, es mayor la probabilidad de que este partido desdeñe la posibilidad de conformar una coalición con alguno de los

partidos minoritarios, esencialmente porque no la necesita y estratégicamente porque no tiene disposición a la construcción de coaliciones de gobierno.

b) «Gobierno de partido minoritario» (mayoría relativa)

Se trata de un gobierno que se conforma a partir de un resultado electoral en donde un partido obtuvo la victoria en las urnas, pero con una mayoría relativa, suficiente para ganar el proceso, pero no para conformar un gobierno legítimo a los ojos de las mayorías. No obstante, el partido decide formar en solitario el gobierno, es decir, no conformar una coalición que le permita dar mayor legitimidad al ejercicio del poder. Evidentemente, un gobierno de este tipo supone confrontación ideológica y política en los otros órganos representativos y al interior del sistema político. Incluso, es muy factible la posibilidad de que los partidos de la oposición puedan agruparse en una coalición, en virtud de que el partido en el poder no muestra la disposición para construir acuerdos de gobierno ni parlamentarios. En este escenario, de gobiernos divididos, las coaliciones son deseables, pero no factibles.

c) «Gobierno de coalición mayoritaria de partidos» (mayoría absoluta y/o calificada)

Aunque el resultado electoral puede haber otorgado mayoría relativa a uno de los contendientes, este decide formar gobierno con uno o varios de los partidos perdedores y conformar una coalición que sea mayoritaria en los órganos de gobierno y legislativos y, al mismo tiempo, pueda otorgar legitimidad a las decisiones políticas. Evidentemente, una coalición de este tipo implica la posibilidad de compartir diversas carteras de gobierno a los partidos que conforman la coalición.

De hecho, desde la perspectiva del presidente, las ventajas de contar con un gobierno de coalición son básicamente dos: por un lado amplía el apoyo parlamentario a sus propuestas legislativas y, en segundo lugar, intenta maximizar el compromiso de los diferentes partidos en el establecimiento de la agenda política. En cambio, desde el punto de vista de los partidos integrantes del gobierno, podríamos aventurarnos a señalar que la única ventaja reside en el intento –generalmente fallido por la hegemonía política presidencial– de maximizar su capacidad de influencia política así como controlar espacios dentro de los niveles más elevados dentro de la administración pública (Reniu y Albala, 2012, p. 16).

Los Ejecutivos coligantes deben aprender a negociar con minorías corporativas y clientelares, «partidos cartel»⁹ e incluso con diputados en lo particular interesados en obtener prebendas particulares; eso es parte del proceso de negociación (Sartori, 1994b).

También deben tenerse en consideración los «gobiernos sobredimensionados», es decir, aquellos que tienen más socios partidistas de los estrictamente necesarios para ganar las decisiones en el legislativo. Este tipo de gobiernos se construye cuando se tiene la necesidad de dar legitimidad a las acciones de gobierno, así como también en el Congreso (Cfr. Reniu, 2015).

d) «Gobierno de coalición minoritaria» (mayoría relativa)

En este caso se trata de la conformación de una coalición, pero minoritaria; entre los partidos que la conforman está desde luego el partido que ganó en las urnas la Presidencia, pero con una mayoría de votos muy reducida. La coalición que se conforma apenas se puede constituir como una mayoría en los órganos legislativos pero una mayoría con un margen de maniobra muy reducido debido al margen de votos con los que cuenta, de tal forma que lograr aprobar su agenda legislativa le resulta complicado. Los gobiernos del PAN en México pueden ser un buen ejemplo de este tipo de coalición: el PAN ganó la presidencia en dos periodos consecutivos a partir del 2000, pero en ninguno de los dos periodos pudo constituirse como mayoría en los dos órganos legislativos.

Desde luego, existen muchas variantes a esta tipología que presentan Reniu y Albala (2012), por ejemplo, proponen una tipología de tres formas de gobierno a partir de los resultados electorales: a) La formación de un gobierno unipartidista, que puede tener como consecuencia directa la posibilidad de bloqueo institucional en el Legislativo de las iniciativas de gobierno del presidente, parálisis legislativa y crisis de legitimidad; b) La formación de un gobierno que busca apoyos parlamentarios puntuales, cuya consecuencia es la construcción de una agenda de gobierno y legislativa limitada y coyuntural; y c) la

⁹ El «partido cartel» es un concepto construido por Katz y Mair (2007) para identificar el desarrollo de los partidos políticos modernos caracterizado por los siguientes factores: a) dependencia del presupuesto público; b) inclinación predominante por los cargos públicos; c) pérdida de identidad ideológica; d) competencia y repartición de los espacios de poder en todos los ámbitos: gubernativo, administrativo y legislativo; e) crecimiento acelerado de la burocracia partidista. (Cfr. Montero y Gunther, 2007, p. 38-39).

negociación de un gobierno de coalición, que promete la conformación de una mayoría legislativa, respaldo legislativo al gobierno, la construcción de una agenda más consistente y de largo plazo e incluso la integración de líderes partidarios al gobierno.

Lo importante es considerar la influencia que pueden tener en la formación de gobierno tanto los resultados derivados del proceso electoral como la configuración básica del sistema de partidos. Debe presuponerse, desde luego, que por parte de los partidos que participan en la coalición existe un interés político en formar parte de ella. Para estos partidos, hasta cierto punto, se trata de un arma de doble filo, porque implica compartir poder, autoridad y carteras de responsabilidad en el gobierno y en el congreso, pero, por otro lado, se verán sujetos a un desgaste de legitimidad si las políticas gubernamentales fracasan.

Se trata de un cálculo de interés en la formación de la coalición. Reniu (2009) cita a Kaare Strom (1995), quien señala que algunos partidos pueden decidir no formar parte de una coalición a partir de este tipo de cálculos sobre los resultados negativos o inciertos del proceso político: “(...) estos partidos marginales pueden no entrar en el gobierno. Cuando los gobiernos minoritarios se forman es porque una coalición más grande no es deseada ni por los partidos marginales ni por los actuales miembros de la protocoalición, o ambos.” (párrafo décimo) (Traducción propia).¹⁰

Por ello, es importante destacar que una de las características principales del presidencialismo es precisamente su alta probabilidad de formar gobiernos divididos, es decir, aquellos en los que el Ejecutivo es controlado por un partido o una coalición y el Legislativo es gobernado por otro partido o coalición (Valencia, 2012).¹¹ Pero más allá de que este hecho represente una anomalía, es todo lo contrario: los gobiernos divididos son parte de la normalidad de los gobiernos presidenciales en sistemas democráticos; de esta forma, también es parte de la normalidad democrática la formación de coaliciones de gobierno, cuando un partido tiene la disposición de dar legitimidad y capacidad política a partir de la suma de fuerzas con otros partidos políticos o fuerzas con representación política. Sartori (1994b) lo plantea en estos términos:

¹⁰ “(...) certain marginal parties do not enter the government. When minority governments form, it is because a larger coalition is not desired by these marginal parties, the existing members of the protocoalition, or both».

¹¹ “En contrapartida, los gobiernos unificados son aquellos donde un mismo partido político ocupa el Poder Ejecutivo y controla simultáneamente el Legislativo.” (Valencia, 2012, p. 30)

El supuesto básico acerca de los sistemas presidenciales es que conducen a un gobierno fuerte y efectivo —por sí mismos y en comparación con los sistemas parlamentarios—. Pero este supuesto tiene poco fundamento. El hecho de que el sistema estadounidense durante mucho tiempo ha logrado resolver sus problemas no puede ocultar que una estructura de poder dividida genera parálisis y estancamientos más que cualquier otra (p. 101).

Otra interpretación teórica sobre el tema es la del jurista Diego Valadés (2016), quien identifica dos modalidades básicas de gobierno: una modalidad de gobierno concentrado *versus* una modalidad de gobierno distribuido. En el primer caso estaríamos haciendo referencia a modelos de gobierno no democráticos, más bien autoritarios, en donde el poder está concentrado en un partido. En el otro caso se trata de un ejercicio de gobierno desconcentrado en el que, por su naturaleza intrínseca, estaríamos hablando de una coalición de partidos y de un ejercicio democrático usual.¹²

En realidad, con relación a la disposición de los sistemas presidenciales para formar coaliciones de gobierno con otros partidos, estos siempre se debaten en un dilema ente la pluralidad *versus* la eficiencia. Un gobierno formado a partir de un solo partido, al ser más homogéneo, puede buscar con menores fracturas la eficiencia. Por el contrario, un gobierno de coalición formado a partir de varios partidos, siendo tal vez más representativo, corre el riesgo de que, en la medida en que es menos unívoco, puede tener más dificultades para alcanzar la eficiencia. Para Casar (1999a), en el Legislativo sucede algo parecido:

La representación proporcional tiende a fragmentar al Congreso haciendo más difícil su tarea y la relación ejecutivo/legislativo. Por la otra, es indiscutible que la proporcionalidad genera una mayor pluralidad. Ante este dilema, habría que preguntarnos si queremos maximizar la pluralidad o la "eficiencia" (gobernabilidad en sentido restringido) (p. 16).

Es así como nos encontramos ante el riesgo de los gobiernos divididos que por lo general tienen su origen en una minoría ganadora sobre todo en sistemas multipartidistas, en donde el resultado político es que el Poder Ejecutivo es dominado por un partido y el Poder Legislativo es dominado por otro diferente. Ya Sartori había argumentado sobre la imposibilidad de construir sistemas presidenciales

¹² Reniu y Albala (2012) parecen coincidir con esta propuesta, al señalar que "(...) parece, de primera vista, más simple gobernar un Estado centralizado (como lo son Chile y Uruguay) que una federación, ya sea más formal que real (como la Argentina)" (p. 37).

combinados con un sistema multipartidista de partidos y además sobre todo con sistemas de representación proporcional. Scott Mainwaring, por su parte, argumenta que “(...) bajo estas condicionantes político-institucionales existe gran posibilidad de que los presidentes electos carezcan de mayorías legislativas, y por tanto de que los poderes de gobierno entren en conflicto y generen un bloque decisional” (Chasquetti, 2001, p. 324).

Los dos grandes defectos que podemos encontrar si combinamos un sistema presidencial con un sistema de partidos multipartidista es que, por un lado, fomenta la creación de presidentes minoritarios (se refiere a presidentes que en procesos democráticos ganan procesos electorales pero con una mayoría relativa de votos, como resultado de la existencia de muchas opciones partidistas) y, por otro lado, y como una consecuencia de lo señalado en primera instancia, también promueven la existencia de gobiernos divididos por la falta de incentivos de los partidos a colaborar con un ejecutivo que se presume débil. En este contexto, los ejecutivos minoritarios en sistemas presidenciales presentan cuatro tipos de dificultades para realizar coaliciones consistentes y medianamente duraderas:

a) Escasos incentivos de los legisladores para participar y/o mantener la coalición como producto de que su posición política tiene un origen electoral diferente a la del Ejecutivo; es decir, su posición deviene de un proceso electoral independiente. La representación de los legisladores es independiente de la representación del Presidente, de tal forma que los legisladores manifiestan poco interés en colaborar en el éxito de un presidente con poca legitimidad y con problemas de eficacia gubernamental (Chasquetti, 2001). En la lógica de este tipo de legisladores o de partidos con poca disposición a coligarse, existe un cálculo de interés en el que estos apuestan al fracaso del gobierno y una mejor oportunidad en el siguiente proceso electoral que les permita conquistar una mayor cantidad de espacios legislativos e incluso ganar el Poder Ejecutivo.

b) La existencia de escasa disciplina de los legisladores con relación a los acuerdos realizados en el seno de la coalición por el escaso poder, control y legitimidad de las dirigencias de los partidos hacia sus elementos (Chasquetti, 2001). En este rubro, la disciplina tiene que ver con varios factores: la existencia de acuerdos cupulares entre los dirigentes de los partidos políticos, proceso acostumbrado en los regímenes autoritarios, en donde los legisladores no son considerados ni consultados en el proceso de toma de decisiones legislativas, sino que, más bien, los legisladores son considerados como correas de transmisión de las decisiones cupulares; la ausencia de mecanismos de control legislativo por parte de

los partidos políticos sobre la forma en la que están votando sus diputados, de tal forma que estos puedan tener incentivos adecuados para votar en consonancia con las decisiones tomadas en las instancias decisorias de la fracción en el Legislativo; cuando el partido procesa de forma elitista un tema sin consultar a los legisladores de su grupo parlamentario, puede suceder que el legislador vote en conciencia incluso contra su grupo parlamentario por considerar que la propuesta legislativa del partido está equivocada por falta de información, valoraciones inadecuadas o incluso falta de consensos político-partidarios.

c) En el seno del ejecutivo existen fuertes incentivos para romper la coalición como producto de que esta ruptura no tiene consecuencias con relación a conservar el poder o perderlo, como sucede en los sistemas parlamentarios. Esta ruptura se puede dar en dos momentos diferentes: el primero se da cuando se han dado las elecciones y ha resultado un ganador en la elección Presidencial. En este caso, el Ejecutivo no tiene incentivos para conformar realmente la coalición porque ya electo, la conformación o no de una coalición no depende del Legislativo, por lo tanto, los partidos de oposición no tienen elementos para presionar al Presidente al cumplimiento de la misma. El segundo momento de ruptura es cuando ya conformado un gobierno de coalición, el Presidente tiene incentivos para desarmarla, como producto del incumplimiento de compromisos o incluso de cálculos políticos sobre la conveniencia de desincentivar la formación de la coalición (Cfr. Casar: 1999).

d) Las coaliciones en sistemas presidenciales suelen negociarse previas y/o durante los procesos electorales, lo que obliga al gobierno a mantenerlas fieles, aunque los resultados no hayan sido muy positivos; es decir, el gobierno se sujeta a una relación política específica de manera que pierde libertad de acción en el ejercicio de su autoridad (Chasquetti, 2001). Son varias las razones por las cuales un partido político calcula conveniente mantener una coalición: porque el escenario político es adverso y desarmar la coalición sólo acrecienta la incertidumbre e incluso puede agregar un oponente u oponentes potenciales al gobierno, precisamente los partidos que antes formaban parte de la coalición (“si dejan de ser tus amigos, se convierten en tus enemigos potenciales”); porque se trata de una coalición de largo plazo que pasa por un momento coyuntural de inestabilidad; porque los procesos políticos que nacieron con la coalición aún no están definidos: por ejemplo, una reforma legislativa que aún no se pone a consideración del Legislativo o políticas que aún no cumplen el ciclo por el que fueron efectivamente pactadas.

En particular, el Presidencialismo norteamericano ha logrado construir una democracia estable y superar periodos de gobiernos divididos. Valenzuela (2012), citado por Fernández (2012), nos reseña que entre 1897 y 1954 el sistema político norteamericano generó preferentemente (con sólo dos periodos excepcionales) gobiernos con mayoría del mismo partido en el Congreso; sin embargo, a partir de este año se volvieron predominantes los gobiernos divididos. El sistema político norteamericano está diseñado para superar el obstáculo de los gobiernos divididos. Lujambio (1993) reseña seis características que hacen muy estable la democracia norteamericana incluso en periodos de gobiernos divididos: a) el poder limitado del Ejecutivo y el papel activo del Legislativo en el diseño de leyes y de políticas públicas, b) el sistema bipartidista, c) la regla electoral de mayoría, d) la concurrencia de elecciones presidenciales con las del Legislativo (por lo menos una mitad de los legisladores se eligen de manera concurrente con la elección del Ejecutivo), e) la indisciplina de los legisladores norteamericanos (sobre todo justificada por la existencia de fuertes intereses localistas que requieren independencia de los legisladores para votar leyes y realizar acuerdos para beneficio de sus electores, por la regla de la reelección que favorece la independencia localista de los legisladores, por la existencia de elecciones primarias y por la presencia del "sistema de antigüedad", que favorece las posiciones políticas de los legisladores con mayor experiencia en el Congreso), f) la distribución de recursos para el patronazgo desde las oficinas de gobierno y, finalmente, g) el sistema constitucional federal. De esta manera, en Estados Unidos se ha construido un sistema que preferentemente impulsa al Presidente a negociar con el Congreso para sacar sus iniciativas, aunque tenga mayoría, y al Congreso a, independientemente de las líneas partidarias, negociar con el Ejecutivo para garantizar su propio desarrollo político.

1.2. Relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en sistemas presidenciales

Este apartado está relacionado con el desarrollo de diversas tipologías que explican las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en sistemas presidenciales. En primera instancia, es fundamental explicar que la mayor parte de estas tipologías relacionan de manera binaria a los dos actores, es decir, que a un determinado comportamiento o característica del Ejecutivo se corresponde una del Legislativo, y viceversa.

Existen diversas tipologías que ilustran las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en modelos binarios. En el presente apartado presentaremos tres de ellas que tienen en común la interpretación de las capacidades y limitaciones que tienen los ejecutivos en relación con los legislativos; todas las tipologías van desde las capacidades más amplias de los presidentes hasta las más limitadas.

El primer modelo que presentamos es el de Mainwaring y Shugart (2002). En él se plantea la capacidad de los poderes de los ejecutivos latinoamericanos para intervenir en el proceso legislativo. El modelo mide específicamente tres variables, que son las siguientes:

1) *Emisión de decretos*: mide la capacidad de los presidentes de emitir decretos, es decir, los presidentes pueden de manera independiente emitir decretos que no pasan por la autorización del Poder Legislativo o definitivamente no tienen este poder.

2) *Derecho de veto*: los presidentes pueden o no vetar iniciativas de ley que emite el legislativo; esta capacidad por lo regular está reglamentada, haciendo que pueda ser fuerte, débil o incluso inexistente.

3) *Presentación de iniciativas de ley*: los ejecutivos tienen o no la facultad de iniciar leyes ante el legislativo; por lo regular esta facultad también está reglamentada: en algunos casos las iniciativas tienen por regla trato preferencial, en otros, se inscriben en el procedimiento normal del proceso parlamentario haciendo menos ágiles los procesos.

Las dimensiones en las que se combinan estas tres variables permiten construir cuatro tipos diferentes sobre las capacidades del ejecutivo con relación a su intervención en el proceso legislativo:

1) «Ejecutivo potencialmente dominante»

Cuando este tiene la capacidad de emitir decretos sin la aprobación del legislativo, cuando tiene un poder de veto fuerte frente a iniciativas de ley aprobadas con las que no está de acuerdo; cuando tiene facultad exclusiva para presentar iniciativas de ley al legislativo e incluso estas tienen trato preferencial. Entre los ejemplos de sistemas de este tipo se tipifican la dictadura de Pinochet en su segundo tramo (1980-1989) y el gobierno de Colombia de 1968 hasta 1991.

2) «Ejecutivo proactivo»

La característica más importante de este tipo de ejecutivos es la facultad para iniciar decretos que en realidad sustituyen algún tipo de legislación emanada del legislativo tales como un nuevo impuesto, una nueva moneda o un nuevo sistema de pensiones (Mainwaring y Shugart, 2002); aunque pueden tener también la facultad de veto, esta es débil, es decir, está reglamentada de tal manera que el Legislativo puede superarlo; incluso puede o no tener facultad o privilegio para iniciar leyes ante el Legislativo. Mediante el decreto, el Ejecutivo puede modificar el *statu quo* del país sin necesidad de presentar leyes ante el Legislativo. Este poder puede ser absoluto cuando no hay manera de corregir los decretos del Presidente, o limitado si el Legislativo tiene, a la postre, la facultad de corregir estos decretos.

Históricamente, como ejemplo de este tipo de Ejecutivos podemos encontrar el gobierno de Brasil en 1988, durante la presidencia de José Sarney; el gobierno de Colombia en 1991, durante el gobierno de César Gaviria Trujillo; y Perú en dos periodos golpistas, en 1979 durante la presidencia de Francisco Morales Bermúdez Cerrutti y en 1993 durante la presidencia de Alberto Fujimori. En la actualidad, en América Latina, los presidentes de Argentina, Brasil y Colombia pueden emitir decretos en prácticamente todos los ámbitos de la política pública (Mainwaring y Shugart, 2002).

3) «Ejecutivo reactivo»

La característica principal de este tipo es que el presidente tiene capacidad de veto fuerte, es decir, puede decidir suspender la entrada en vigor de leyes con las cuales no está de acuerdo; y puede tener exclusividad en la introducción de iniciativas de ley al legislativo.

El veto es un Poder Legislativo reactivo, en el sentido de que permite al presidente defender el *statu quo* reaccionando al intento de la Legislatura por alterarlo. En tanto poder reactivo, el veto no habilita al presidente a obtener más de aquello sobre lo cual trata la ley aprobada por el Legislativo. Se trata de un instrumento que permite al presidente obstaculizar el cambio. (Kiewiet y Mc. Cubbins (1988), citado por Mainwaring y Shugart 2002, p. 50).

Lo importante es que sea el Legislativo el que tiene la iniciativa de aprobar o rechazar la legislación en última instancia, aunque la superación del veto presidencial pueda ser variable:¹³ si los casos más comunes de veto son los que requieren mayoría absoluta para superarlo, como sucede en Brasil y en Colombia; aunque también puede requerirse dos terceras partes de los votos del Congreso, como sucede en Argentina, Chile y los Estados Unidos de América. (Mainwaring y Shugart, 2002).

Sartori (1994b) argumenta que el llamado «veto de bolsillo» o «veto parcial» es el tipo de veto que en realidad todos los presidentes desean porque permite al Presidente publicar una ley aprobada por el Legislativo, pero vetando aquellos artículos específicos con los cuales no está de acuerdo. Con ello, el Ejecutivo logra minimizar el intercambio de votos clientelares entre los legisladores que buscan incluir legislaciones en defensa de intereses particulares, regionales o locales en las leyes generales o nacionales. El mecanismo es relevante: sólo se veta la publicación de aquella parte de la ley con la cual no se está de acuerdo. Mainwaring y Shugart (2002) señalan que la constitución brasileña de 1988 y la Argentina de 1994 otorgan al presidente esta facultad.

4) «Ejecutivo potencialmente marginal»

El presidente no tiene facultad de veto ni de presentación de iniciativas al legislativo ni mucho menos facultad para emitir decretos; es decir, es un ejecutivo que no tiene mecanismos de control ni de intervención frente al Poder Legislativo. Ejemplos de este tipo tenemos en los casos de Costa Rica, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay y Venezuela (Cfr. Mainwaring y Shugart, 2002).

En general, el aporte de la tipología de Mainwaring y Shugart consiste en considerar la importancia de tres facultades primordiales de los presidentes con relación a la intervención en el proceso legislativo: la facultad de veto, de expedir decretos y la facultad de presentar iniciativas preferentes al legislativo. Estas son facultades esenciales al momento de evaluar la capacidad de intervención del presidente en el proceso legislativo, las cuales serían, digamos, facultades institucionales esenciales del presidente, antes de las facultades o habilidades políticas para construir coaliciones.

¹³ En algunos países de América Latina también existe lo que se denomina «veto parcial», es decir, cuando la facultad de veto está limitada para el Ejecutivo; es decir, que sólo puede ejercerla en determinadas circunstancias, por ejemplo, cuando solicita al legislativo se modifiquen ciertos aspectos de una ley.

Reniu y Albala señalan que, en el caso de Latinoamérica, los presidentes cuentan con poderes significativos como “actores proactivos” (iniciativa legislativa, legislación por decreto) y también como “actores reactivos” (veto parcial y/o total). Sólo Uruguay tiene un requisito de 3/5 partes de los votos para dar proceso al veto presidencial (Reniu y Albala, 2012).

Para el caso de México es importante considerar que recientemente se han realizado diversas reformas relacionadas con el fortalecimiento de los poderes institucionales del presidente. El poder de veto en México es relativo: cuando el presidente veta una ley, esta regresa a la cámara de origen para ser rediscutida en una nueva votación, de esta forma el veto puede ser superado. La facultad del Presidente para presentar iniciativas con carácter preferente se introdujo en una reforma al artículo 71 constitucional aprobada en agosto de 2012 que introduce la facultad del presidente para presentar hasta dos iniciativas preferentes al inicio de cada periodo de sesiones del Congreso. Con esta reforma se habría iniciado la transición de un modelo con «Ejecutivo potencialmente marginal» hacia un «Ejecutivo proactivo». Lo que faltaría al presidente mexicano para que pudiera considerarse como un ejecutivo proactivo o incluso potencialmente dominante es tener la facultad de decreto, de la cual hasta la fecha carece. Por ello es que, en el momento actual, sería difícil ubicarlo en una categoría proactiva. Aunque vale la pena señalar que también sería difícil ubicar al sistema político mexicano en la categoría de «Ejecutivo reactivo», porque este no tiene facultad de veto plena sino sólo parcial. Por el momento, la conclusión para el caso de México es señalar que el diseño institucional está en proceso, pero aún puede ser ubicado en la categoría de un «Ejecutivo potencialmente marginal».

El siguiente modelo que vamos a presentar es el de Cox y Morgenstern, quienes manejan un modelo dicotómico de cuatro categorías similar al de Mainwaring y Shugart. En este modelo las posiciones del Legislativo frente al Ejecutivo y, correspondientemente, las del Ejecutivo frente al Legislativo, son las siguientes: a) «Ejecutivo imperial» frente a un «Legislativo recalcitrante»; b) «Coalicional», cuando el Presidente incentiva la participación activa de la legislatura en el proceso de formulación y aprobación de las políticas; c) «Ejecutivo nacional» frente a un «Legislativo parroquial-»

venal»¹⁴, y d) «Ejecutivo dominante» frente a un «Legislativo subordinado». En este modelo, los presidentes definen su estrategia legislativa tomando en consideración los poderes con los que cuentan, así como las posibles respuestas de los legislativos.

De esta forma, si el Ejecutivo percibe un «Legislativo recalcitrante» -que se niega a negociar la agenda legislativa propuesta por el Ejecutivo- y cuenta con poder necesario, su respuesta estratégica óptima será sortear el veto de la legislatura recurriendo a sus poderes unilaterales, lo que se denominaría «presidente imperial». Cuando el presidente imperial tiene escaso apoyo de la legislatura se apoya en la tecnocracia gubernamental y en la emisión de iniciativas y cláusulas de urgencia; además, a las características institucionales que tiene el presidente debemos agregar las características “para constitucionales” o “meta-constitucionales” que permiten a los presidentes latinoamericanos en muchos casos comportarse institucionalmente como si se tratara de dictadores (Cox y Morgenstern, 2001a).

Por el contrario, si el Presidente carece del poder y de la libertad de acción para responder al veto del legislativo, estamos hablando de un «Ejecutivo impotente» (Cox y Morgenstern, 2001a).

Asimismo, si el Ejecutivo considera que tiene de frente un Legislativo negociador, su estrategia tiene dos alternativas: cuando se ponen en la mesa de negociación temas relacionados con la agenda de políticas públicas e incluso proposiciones para compartir el gobierno, estamos hablando de un «Presidente coalicional». Si predominan argumentos personales o favores políticos, se trata de un «Presidente nacional». Cox y Morgenstern (2001a) argumentan que, en este caso:

(...) a cambio de sus retribuciones particularistas, es de suponer que estas legislaturas le concederán al presidente una amplia autoridad para resolver sobre los asuntos de gobierno por decreto (más a la manera de una abdicación que de una delegación de sus poderes) y que, por su parte, auspicien pocas iniciativas importantes (p. 381).

¹⁴ El concepto «parroquial-venal» deriva de los estudios de cultura política de Almond y Verba, quienes ubican tres tipos ideales de cultura política: a) participativa, propia de sociedades democráticas y abiertas en donde los ciudadanos conocen y orientan su acción hacia el sistema político nacional; b) de súbdito, propia de sociedades autoritarias en donde los miembros del sistema son pasivos y poco orientados hacia asuntos políticos; y c) parroquial, cuya orientación política es localista, con desconocimiento de los temas nacionales de las instituciones políticas (Almond y Verba, 1992). De esta forma, un legislativo «parroquial-venal» es aquel que está interesado en asuntos políticos localistas y en el que los legisladores intercambian sus votos en el congreso por prebendas y beneficios para sus distritos y localidades, sobre todo porque estos están interesados en asegurar sus carreras políticas.

Para Cox y Morgenstern (2001a) esta forma de gobernar por parte de los presidentes nacionales recuerda a la de los reyes del imperio británico del siglo XVIII, en donde el rey siempre trató de controlar a una legislatura independiente y poderosa con ofertas, favores y el control del proceso electoral.

Por último, si el Presidente percibe una legislatura subordinada, asume una posición de «Presidente dominante».

Todo presidente dominante tiene un congreso subordinado que acepta con docilidad la mayoría de sus políticas, típicamente porque el presidente ha establecido de antemano su dominio político sobre el congreso mediante el control de los candidatos, las elecciones o las carreras políticas posteriores a los cargos legislativos (Cox y Morgenstern, 2001a, p. 380).

En particular, el «Presidente coalicional» dispone de una mayoría negociadora pero no subordinada de manera que su integración en el proceso parlamentario es mucho más activa y negociadora; en contraparte, la legislatura asume un papel mucho más activo y negociador en el proceso de toma de decisiones políticas en coordinación con el Ejecutivo (Cox y Morgenstern, 2001a). Evidentemente, este modelo es más propio de sistemas políticos democráticos, en donde la política es más plural y negociadora.

De acuerdo con los autores: “Los Parlamentos latinoamericanos (...) son reactivos puesto que, en su opinión, carecen de recursos para generar sus propias propuestas legislativas por lo que su estrategia se limita a enmendar y vetar las iniciativas que parten del Ejecutivo” (García, 2007, p. 3-4). En estos sistemas, lo habitual es que los presidentes tengan un apoyo amplio para la mayoría de iniciativas que presentan, incluso equiparables a las que tienen los primeros ministros en sistemas parlamentarios;¹⁵ esto es así porque el Ejecutivo controla el proceso legislativo. Asimismo, en realidad, los presidentes controlan también el proceso político de selección de candidatos en sus partidos, además de que utilizan el poder del gobierno para distribuir favores de muy diversa naturaleza entre los miembros del Legislativo. De hecho, muchos presidentes latinoamericanos tienen tasas de aprobación legislativa de sus iniciativas de más de 90%, como sucede en el caso de Argentina, Chile y México (Cox y Morgenstern, 2001). Sin embargo, los resultados son muy variados, desde las presidencias dominantes como la de México y

¹⁵ “(...) la mayoría de los presidentes latinoamericanos tienen esa facultad, y algunos (en Brasil, Chile, Colombia antes de 1991 y Uruguay) tienen facultades exclusivas de presentación de leyes en determinadas áreas” (Cox y Morgenstern, 2001, p. 385).

Taiwan, o las coalicionales, como las de Uruguay y Chile, o las imperiales en los casos de Argentina, Brasil y Perú.¹⁶

Sin embargo, es necesario considerar que esta calificación de parlamentos reactivos no presupone la inoperancia del Poder Legislativo, ya que su función no se circunscribe sólo a legislar las prioridades del Ejecutivo sino que también tiene otras tareas importantes como el control parlamentario, es decir, la posibilidad de enmendar o hacer adiciones a las leyes propuestas por el Ejecutivo, discutir y aprobar leyes que quedan fuera del circuito de prioridades del Ejecutivo y que forman parte de la agenda prioritaria del Poder Legislativo e incluso de alguno de los diputados en particular, la función de representación política y la función de otorgamiento de legitimidad al poder público, incluyendo al propio Ejecutivo (García, 2007).

Dada la similitud entre las tipologías de Mainwaring y Shugart y la de Cox y Morgenstern, a continuación, en el Cuadro 4, se presentan las similitudes y diferencias entre las dos posiciones teóricas.

¹⁶ Cuba es un país donde el comportamiento entre el Legislativo y el Ejecutivo debe ser medido de manera diferente: siendo un sistema parlamentario desde su diseño institucional, es el Ejecutivo quién domina la vida política del país sobre todo considerando que la política de este país no está mediada por los partidos políticos sino por la existencia de un partido único (Bobes y Rojas, 2004).

Cuadro 4. Tipologías sobre estrategias Ejecutivo/Legislativo en América Latina			
Mainwaring y Shugart		Cox y Morgenstern	
«Ejecutivo potencialmente dominante»	Tiene capacidad de emitir decretos, poder de veto fuerte frente a iniciativas de ley aprobadas y facultad exclusiva para presentar iniciativas de ley al Legislativo e incluso trato preferencial.	«Presidente imperial»	Si el Ejecutivo percibe un Legislativo «recalcitrante» -que se niega a negociar la agenda legislativa propuesta por el Ejecutivo- y cuenta con poder necesario, su respuesta estratégica óptima será sortear el veto de la legislatura recurriendo a sus poderes unilaterales.
«Ejecutivo proactivo»	Tiene facultad para iniciar decretos, tiene facultad de veto pero este es débil, es decir, está reglamentado de tal manera que el Legislativo puede superarlo; e incluso puede o no tener facultad o privilegio para iniciar leyes.	«Presidente coalicional»	El Ejecutivo considera que tiene de frente un Legislativo negociador y se ponen en la mesa de negociación temas relacionados con la agenda de políticas públicas e incluso proposiciones para compartir el gobierno.
«Ejecutivo reactivo»	Tiene capacidad de veto fuerte, es decir, puede decidir suspender la entrada en vigor de leyes con las cuales no está de acuerdo; puede tener exclusividad en la introducción de iniciativas de ley al Legislativo.	«Presidente nacional»	Si predominan argumentos personales o favores políticos; a cambio de sus retribuciones particularistas, estas legislaturas le concederán al Presidente una amplia autoridad para resolver sobre los asuntos de gobierno por decreto.
«Ejecutivo potencialmente marginal»	No tiene facultad de veto ni de presentación de iniciativas al legislativo ni mucho menos facultad para emitir decretos; es decir, es un Ejecutivo que no tiene mecanismos de control ni de intervención frente al Poder Legislativo.	«Ejecutivo impotente»	Si el presidente carece del poder y de la libertad de acción para responder al veto del Legislativo.

Fuente: elaboración propia con base en Cox y Morgenstern (2001^a) y Mainwaring y Shugart (2002).

A pesar de que ambas tipologías se refieren a ámbitos distintos de la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo, una enfocándose en las facultades de intervención del Ejecutivo en el proceso legislativo y la otra en las estrategias de acción que el Ejecutivo planifica para intervenir e influir en las decisiones de los legisladores, en realidad ambas tienen un planteamiento que va de una intervención máxima o absoluta hasta una intervención restringida o limitada por parte del presidente en su relación con el Poder Legislativo. Otro dato importante es que los autores coinciden en señalar que el comportamiento de los ejecutivos latinoamericanos se ubica en las posiciones intermedias denominadas “reactivas” o de “Presiente nacional”, las cuales tienen como característica un Presidente con facultades institucionales limitadas y mecanismos corporativos de relación entre los actores políticos del sistema.

Adicionalmente a la tipología básica planteada por Cox y Morgenstern, para el caso de legislaturas democráticas, los autores plantean que estas tienen tres modalidades de acción: a) generativa, b) reactiva y c) proactiva. En el caso de la modalidad «generativa», las legislaturas tienen la capacidad de formar y remover gobiernos y cargan con la responsabilidad principal del proceso de toma de decisiones políticas; se trata de legislaturas que se acoplan más con el sistema de gobierno parlamentario. La Unión Europea sería uno de los ejemplos típicos de esta modalidad.

En la modalidad «proactiva», las legislaturas tienen la capacidad de formular, promover y aprobar propuestas de iniciativas de ley e incluso modificar o vetar las propuestas que derivan del Ejecutivo. Los legislativos de Estados Unidos, tanto a nivel federal como a nivel estatal, son un buen ejemplo de esta modalidad. En la modalidad «reactiva», el Legislativo sólo puede enmendar o vetar las propuestas legislativas que derivan del Ejecutivo. Los legislativos latinoamericanos son el ejemplo más claro de esta modalidad (Cox y Morgenstern, 2001a).

Asimismo, los autores consideran tres niveles de apoyo del Legislativo hacia el Ejecutivo: a) débil, b) medio y c) fuerte. Un nivel débil implica una mayoría opositora y hostil al Ejecutivo, ante la que tiene que establecer medidas extraordinarias que le permitan sortear un clima político hostil y adverso; un nivel medio implica una mayoría que necesariamente asume una posición negociadora; en este caso, el Ejecutivo debe instrumentar mecanismos de negociación política para integrar las demandas institucionales, programáticas o clientelares de los miembros del parlamento o de los partidos en lo general; un nivel fuerte implica una mayoría favorable y subordinada, en este caso el presidente maximiza los costos de sus propuestas legislativas y apuesta por emprender políticas más acordes con su propuesta programática (Cox y Morgenstern, 2001a).

La tercera tipología sobre las relaciones entre los poderes Legislativo y Ejecutivo es la de Alemán y Tsebelis (2012), quienes nos hablan de un «Presidente *formateur*», un Ejecutivo que asume un papel promotor activo en la conformación de coaliciones legislativas y asigna los beneficios y recompensas de las mismas. Su modelo indica que, en los sistemas presidenciales, es el presidente el que asume la iniciativa de formular y hacer los consensos necesarios para aprobar las leyes importantes del Congreso. Esta operatividad se da incluso en periodos de crisis, en los cuales el Presidente visualiza oportunidades para realizar reestructuraciones económicas, políticas y gubernamentales (Alemán y Tsebelis, 2012).

En general podemos hablar de tres modelos que plantean las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo en los sistemas presidenciales; en general estos modelos toman como perspectiva fundamental las formas en las que el ejecutivo toma decisiones, define sus estrategias y actúa frente a la correspondiente toma de decisiones y actuación del Poder Legislativo. La perspectiva va de los ejecutivos que tienen facultades y poder necesario para actuar de manera determinante en el proceso legislativo hasta aquellos que tienen facultades y poder limitado. Al final, para el caso de los presidentes latinoamericanos y en particular el caso del Ejecutivo en México, este se encuentra calificado como un «presidente reactivo», sobre todo por su incapacidad para intervenir de manera forma en el proceso legislativo, pero con capacidad de generar coaliciones políticas fuera de este circuito, denominándolo también «*Presidente formateur*».

1.3. Teoría de coaliciones

En este apartado se hablará de la teoría de coaliciones. En primera instancia revisaremos varias de las definiciones más aceptadas del “estado del arte”; enseguida, se discurrirá en torno a los diferentes tipos de coaliciones que se forman en los sistemas presidenciales, además de describir las variables fundamentales que determinan su conformación y características.

1.3.1. Las coaliciones y sus definiciones

Según Reniu (2015) pueden identificarse dos grandes tendencias en el estudio teórico de las coaliciones. La primera de ellas deriva de la teoría de la elección racional, específicamente de la teoría de juegos. De acuerdo con el autor, los principales representantes de esta tendencia son Gamson (1961), Leiserson (1966), De Swaan (1973), Shepsle (1979) y Riker (1992).

Uno de los primeros estudiosos del fenómeno de las coaliciones fue el politólogo norteamericano William H. Riker (1992), quien define una coalición como un subgrupo que, a partir de las reglas aceptadas por los miembros, se une para decidir por la totalidad del mismo. Dentro del ámbito de la teoría de juegos, en la que Riker es maestro, una manera más sencilla de definir una coalición es concebirla como un “subconjunto del conjunto de los jugadores” que se forma para influir en el

proceso de decisiones y reparto de utilidades (Cfr. Sainez, 2011). Desde esta óptica, las coaliciones parecen un fenómeno común de la vida social: son alianzas, sociedades, ligas, pactos, acuerdos, compromisos u arreglos que se realizan entre los miembros una sociedad, colectividad, grupo u organización para tomar e instrumentar decisiones que puedan prevalecer y tener validez para todo el conjunto.

Riker argumenta que la formación de coaliciones es una decisión racional.¹⁷ En una situación social determinada en donde existen diferentes resultados en materia de dinero, poder o éxito, algunos jugadores buscarán establecer alianzas con otros para incrementar la posibilidad de éxito. Las coaliciones se forman precisamente para hacer más probable el logro de ganancias, pero también deben evitar ir más allá porque el reparto de los dividendos ya no sería maximizado. Luego entonces, los participantes siempre tenderán a formar coaliciones suficientemente grandes para asegurar el triunfo sin integrar a ningún ganador adicional porque eso iría en contra de los beneficios de los miembros ganadores. A esta condición Riker (1992) la llama el “principio del tamaño” y la enuncia de la siguiente manera: “En juegos de N personas y suma-cero, con contrapartidas, y con jugadores racionales que disponen de información perfecta, únicamente se formarán coaliciones vencedoras mínimas” (p. 161). Cuando la coalición tiene más miembros (en este caso, votos) de los que necesita para ganar, podríamos hablar de una «Coalición sobredimensionada» (Lijphart, 2000), caso en el que, lógicamente, las ganancias de los ganadores son menores puesto que es necesario repartir los dividendos entre una mayor cantidad de ellos.

Un segundo grupo de estudios sobre coaliciones, que se denomina “corrientes multidimensionales”, está más relacionado con estudios de carácter inductivo. Explica las coaliciones como producto de diferentes aspectos del proceso político. Sus representantes más industrioses son Axelrod (1970), Browne (1971), Herman y Pope (1973), Dodd (1976), Pridham (1986), Budge y Keman

¹⁷ Es Anthony Downs (1992) quien define en su origen el término «racional» para las acciones políticas. Desde su perspectiva racional es sinónimo de «eficiente»; es decir, se trata de individuos que calculan obtener el máximo beneficio de cada una de sus acciones. En el modelo de Downs los electores votan por el partido que en sus cálculos les proporciona el mayor paquete de políticas que van en su beneficio. A su vez, los partidos compiten por ofrecer políticas que satisfagan las expectativas de los electores para acceder al poder. Adaptando este modelo, los legisladores también son individuos racionales que calculan el beneficio de cada uno de sus votos siendo el objetivo conservar la preferencia de sus electores; claro, esto se puede lograr también obedeciendo la línea partidaria o incluso negociando con el ejecutivo beneficios políticos. Desde luego, el gobierno también es un jugador racional en el tablero político.

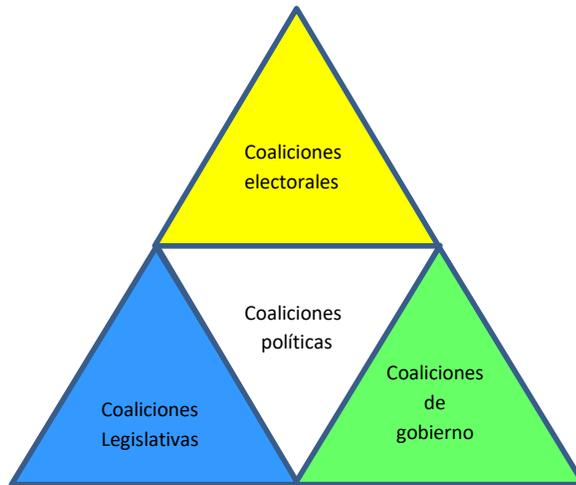
(1990), Laver y Schofield (1991), y especialmente los trabajos de Kaare Strom (1984). La presente investigación recoge mucho de las dos tradiciones, aunque particularmente, al tratarse de un estudio de caso, de esta segunda vertiente.

De particular relevancia es el estudio del «ciclo vital de las coaliciones», que trabaja Paul Mitchell (1995), el cual consiste en el análisis de tres etapas importantes para su desarrollo: a) la identificación del contexto histórico; b) los programas políticos y las estrategias electorales de los partidos, etapa en la que también se analizan las negociaciones y los compromisos establecidos por la coalición; y c) la distribución de cargos de gobierno o de posiciones de responsabilidad en la coalición, en donde se establece un punto de partida para medir el alcance de logros de la misma.

En este grupo también encontramos los estudios sobre «cultura coalicional» que lleva a cabo Jordi Capó (2000), los cuales estudian las representaciones, opiniones y preferencias del electorado respecto a la formación de gobiernos de partido mayoritario o la formación de coaliciones de todas sus variantes, su opinión sobre la debilidad o fortaleza de los gobiernos y la imagen que se tiene tanto del ejecutivo como del legislativo en los procesos de coalición (Reniu, 2015).

Del conjunto de coaliciones posibles, el subconjunto que particularmente nos interesa es el de las coaliciones políticas, es decir, aquellas que se dan al interior del sistema político y cuyo objetivo principal es precisamente la asignación y preservación de poder político. Por eso es posible considerar a las coaliciones políticas en tres ámbitos principales: las coaliciones electorales, cuyo fin primordial es ganar en procesos electorales; las coaliciones legislativas, cuyo fin primordial es ganar una decisión en el ámbito legislativo, y las coaliciones de gobierno, cuyo fin es ganar y/o legitimar una decisión importante de política pública gubernamental. El Gráfico 1 muestra esta relación trídica.

Gráfico 1. Tipos básicos de coaliciones



Elaboración propia con base en los conceptos de Laver y Schofield (1991); Reniu (2009); Casar (1999a); Lijphart (2000) y Valadés (2016).

De aquí es importante mencionar que en el estudio de las coaliciones políticas, la unidad de análisis tradicional pueden ser los partidos políticos (Reniu y Albala, 2012) pero tal vez esta sólo aplique para las coaliciones electorales; mientras que para las coaliciones legislativas pueden ser los partidos políticos e incluso los legisladores en lo particular, y en el caso de las coaliciones de gobierno la unidad de análisis también puede ser la propia coalición, cuando esta adquiere un nombre propio, el gobierno, que en muchas veces es el promotor principal de su conformación, actores u organizaciones aliados de la alianza, a parte de los partidos políticos. A continuación, vamos a desarrollar la tipología a la que hemos hecho referencia sobre los tres diferentes tipos básicos de coaliciones.

1) Coaliciones electorales:

De estas sólo diremos que son aquellas que conforman los partidos políticos para competir en las elecciones, aunque se trata de un tema que queda fuera del alcance de este trabajo.

2) Coaliciones legislativas:

Son aquellas que se conforman para lograr construir mayorías en el parlamento. Los actores fundamentales son los partidos políticos, pero no es soslayable la participación de legisladores a título personal. Laver y Schofield (1991) nos ofrecen la definición más elemental de coalición legislativa: “Una

«coalición legislativa» no es más que un grupo de legisladores que votan juntos en un tema en particular. Este concepto de coalición no tiene una connotación de permanencia, de status institucional, o de cualquier función ejecutiva alguna” (p. 129) (Traducción propia).¹⁸ Sin embargo, la definición que hasta ahora nos parece más apropiada es la de William Downs, politólogo norteamericano (1998), citado en Reniu (2009), quien considera que: “Son coaliciones legislativas aquellas en las cuales los miembros de dos o más partidos políticos integran sus fuerzas para apoyar una política o legislación específica” (cuarto párrafo) (Traducción propia).¹⁹ Nos parece así en el sentido de considerar las coaliciones fundamentalmente como apoyos para las políticas que se expresan en acciones legislativas, objeto de este particular estudio.

Existen definiciones de coaliciones parlamentarias que no sólo ponen énfasis en su calidad objetiva o en su utilidad, sino en la magnitud de fuerza que desarrolla esta alianza entre los partidos o entre los legisladores en particular. María Amparo Casar (1999a), quien retoma los estudios de Riker (1992), señala que por «coalición mínima ganadora» debe entenderse aquella que se conforma con el número mínimo indispensable de partidos y de votos que es necesario para obtener la mayoría requerida para aprobar o rechazar una iniciativa en un proceso electivo. En un sentido análogo, Arendt Lijphart (2000), politólogo holandés, concibe la «Coalición ganadora mínima» como aquella en la que los partidos suman los votos mínimos necesarios para ganar una votación.

3) Coaliciones de gobierno:

Este tipo de coaliciones se tejen en torno de apoyos para impulsar el programa de gobierno; pueden incluir la construcción de mayorías legislativas para aprobar iniciativas de ley e incluso, en regímenes parlamentarios, construir mayorías parlamentarias para apoyar la continuidad de gestiones gubernamentales; también pueden incluir el reparto de carteras ejecutivas para los partidos participantes y/o para los legisladores en la coalición. Precisamente estos matices están relacionados con los tipos de coaliciones de gobierno que se pueden construir considerando las características de los sistemas políticos.

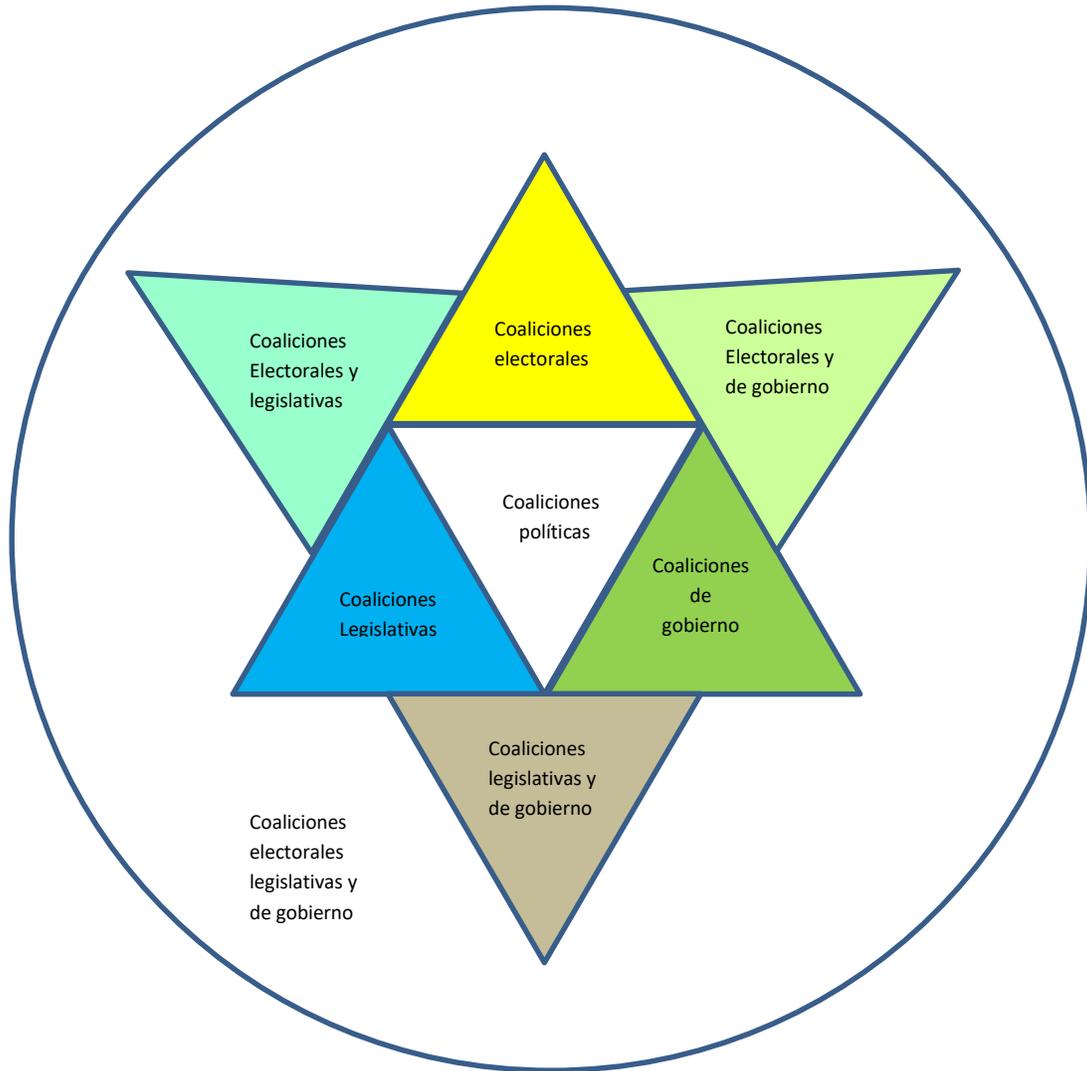
¹⁸ “(...) a legislative ‘coalition’ is no more than a group of legislators who vote together on a particular issue. This concept of coalition here carries no connotation of permanence, of institutional status, or of any executive role whatsoever.”

¹⁹ “(...) are “legislative” or “voting coalitions”, in which members of political parties agree to join forces in support of specific policy or legislation”.

Las coaliciones de gobierno suponen un esquema de gobierno desconcentrado, precisamente porque los gobiernos forman alianzas con otros partidos; la base de las coaliciones de gobierno es la negociación. Por ello, Diego Valadés (2016) señala que “(...) si se contempla un sistema desconcentrado, la primera conclusión apuntaría en el sentido de un desempeño compartido y por ende la coalición resultaría una consecuencia directa” (p. 7). Para este autor, las ventajas que traen consigo los gobiernos de coalición son que “(...) contribuyen al fortalecimiento del sistema representativo y a la responsabilidad del gobierno, lo que siempre se traduce en mejores niveles de gobernabilidad del sistema” (Valadés, 2016, p. 71-72).

A partir de las modalidades básicas de coaliciones analizadas en líneas anteriores, el esquema se amplifica a cuatro dimensiones más: 1) electoral-legislativa; 2) electoral-de gobierno; 3) legislativa-gobierno; y 4) electoral-legislativa-de gobierno. En el Gráfico 2 se presenta una imagen gráfica estas variantes:

Gráfico 2. Tipos compuestos de coaliciones



Fuente: Elaboración propia con base en Strom (1984); Chasquetti (2001); Lijphart (1982); Reniu (2009 y 2015); Valadés (2016); Chasquetti (2006); y Reniu y Albala (2012).

4) Coalición electoral-legislativa

Este tipo de coaliciones son aquellas que se construyen entre los partidos políticos en tiempos electorales con el objetivo de ganar un proceso electoral; posteriormente, una vez terminadas las elecciones y conformados los órganos legislativos, trascienden hacia la construcción de una alianza legislativa con el objetivo de construir mayoría en torno de propuestas legislativas.

5) Coalición electoral y de gobierno

En este caso, una coalición construida entre los partidos políticos durante un proceso electoral, trasciende para, una vez terminado este proceso, cuando se han conformado los órganos de gobierno, los partidos conforman una alianza para impulsar una serie de políticas públicas. Esta posibilidad incluye necesariamente la posibilidad de que los partidos participen en la conformación de las carteras de gobierno, dado que la coalición se ha constituido como una coalición ganadora en el proceso electoral.

6) Coalición legislativa y de gobierno.

Este tipo de coaliciones se construyen como parte de un acuerdo entre por lo menos dos fuerzas políticas, para impulsar un programa específico de políticas públicas tanto en el ámbito gubernamental como en el ámbito legislativo, por lo cual requiere el apoyo sistemático de sus miembros en los dos ámbitos: tal vez primero en el aspecto de conformación de un programa de políticas que se impulsa de manera conjunta, posteriormente de la construcción de una estrategia conjunta por parte de los partidos que conforman la mayoría en el Legislativo y, posteriormente, del apoyo para la discusión de la agenda, formulación e instrumentación de las políticas en el ámbito gubernamental.

Kaare Strom (1984), politólogo noruego, señala que la diferencia entre una coalición y un acuerdo político cotidiano es que la primera requiere negociar un acuerdo sobre las políticas públicas que serán apoyadas en el seno del legislativo antes de que se haya formado el gobierno.

Cualquier gobierno que goce del apoyo parlamentario de cualquier partido no representado en el gabinete se clasifica como apoyo externo cuando: (1) ese apoyo se negocia antes de la formación del gobierno, y (2) El apoyo toma una forma explícita, comprensiva, y más que de corto plazo, un compromiso con las políticas, así como la sobrevivencia del gobierno (p. 204-205). (Traducción propia).²⁰

Por ello, Strom (1984), define una coalición de gobierno como: “(...) i) un conjunto de partidos políticos que ii) acuerdan perseguir metas comunes, iii) reúnen recursos para concretarlas y iv) distribuyen los beneficios del cumplimiento de esas metas” (Chasqueti, 2001, p. 329). Arendt Lijphart

²⁰ “(...) any government that enjoys the parliamentary support of any party not represented in the cabinet is classified as externally supported when: (1) That support is negotiated prior to the formation of the government, and (2) The support takes the form of an explicit, comprehensive, and more than short-term commitment to the policies as well as the survival of the government.”

(1982) también se refiere a esta idea de coalición gubernamental, al señalar: “He usado una definición amplia del concepto de miembros de una coalición, entre los que se incluyen no sólo quienes participan en el gabinete sino también el constante apoyo parlamentario a un gabinete sin entrar en él”. (Reniu, 2009, segundo párrafo) (Traducción propia).²¹ Esto nos lleva a considerar que, necesariamente, las coaliciones de gobierno y legislativas suponen algún tipo de acuerdo en términos programáticos o de formulación de políticas públicas específicas. Esto es así porque las coaliciones legislativas no son meros acuerdos parlamentarios coyunturales. Ello con el objetivo de evitar correr el riesgo de calificar todo el proceso parlamentario como producto de coaliciones, por lo que se considera necesario identificar compromisos y objetivos de mediano y largo plazo como elemento condicionante para la conformación de la coalición.

La naturaleza de este tipo de coaliciones es muy variada, tanto si participan en ella el partido en el gobierno y otros partidos minoritarios, tanto si se trata de partidos de izquierda como de centro o de derecha. Por ello se dice que, en este tipo de coaliciones que trascienden incluso el ámbito de los poderes Ejecutivo y Legislativo, la negociación política se encuentra en el centro mismo de los acuerdos, ya que implica necesariamente la negociación de principios político-ideológicos de los partidos que toman parte de los acuerdos.

Las coaliciones de gobierno y legislativas no sólo se construyen en el ámbito del gobierno o como coaliciones gubernamentales; necesariamente deben también trascender para constituirse en coaliciones legislativas. Cuando la coalición se concreta en el ámbito gubernamental, podemos denominarla «coalición ejecutiva» o «gobierno de coalición», siendo de hecho que la alianza se establece en dos ámbitos distintos: por un lado, el respaldo de los partidos que participan directamente en el Ejecutivo con carteras administrativas y responsabilidad directa en la instrumentación de las políticas; en un segundo ámbito, la coalición se manifiesta en los partidos que se circunscriben a apoyar la coalición en el espacio legislativo, siendo la responsabilidad de estos sólo de tipo político antes que administrativa.

De aquí, Downs clasifica las coaliciones en dos tipos principales: a) las «*stable voting coalitions*»; es decir, «*coaliciones de voto estable*» en donde no se ceden puestos en el Gobierno sino que se ofrecen

²¹ «I used a broad definition of coalition membership, including not only actual participation in the cabinet but also steady parliamentary support for a cabinet without actually entering it».

apoyos externos a mediano y largo plazo a los partidos que apoyan la coalición a cambio de concesiones diversas (Reniu, 2009), y b) las «Unstable voting coalitions» («jumping majorities» o «coaliciones de voto inestable»), que las define como acuerdos puntuales para soportar legislativamente las decisiones de gobierno, en la obviedad de que son coaliciones más inestables.

7) Coalición electoral, legislativa y de gobierno

Finalmente, este tipo de coalición, que integra todos los tipos que hemos desarrollado individualmente, implica la posibilidad de que la coalición trascienda dos ámbitos de poder diferentes: el Legislativo y el Ejecutivo. El proceso inicia en el momento en el que los partidos construyen una coalición electoral con el fin de ganar un proceso electoral. Una vez que termina el proceso electoral la alianza trasciende a los espacios Legislativo y Ejecutivo: en el legislativo se constituye como una mayoría para aprobar las iniciativas de ley que están integradas en el programa de la coalición; en el ámbito ejecutivo, la coalición construye un paquete de políticas públicas que da forma al programa de gobierno postulado por los aliados. Desde luego, este tipo de coaliciones trabaja como un bloque homogéneo, tal como lo hemos descrito en el caso de las coaliciones legislativas y de gobierno.

Lo importante de la conformación de las coaliciones de gobierno es que estas exigen necesariamente un ejercicio práctico del poder compartido. “Exige, pues, que los líderes y los partidos políticos, pero también la ciudadanía, asuman sin fisuras que este tipo de gobierno supone la creación de un proyecto político compartido entre los socios, que si bien adopta propuestas y objetivos de cada uno de ellos no es una simple traslación del programa electoral” (Reniu, 2015, p. 2/3). De esta manera, podemos observar que las coaliciones no solo son consustanciales a la democracia, sino que, además, en regímenes presidenciales competitivos, parecen ser el recurso menos complejo para la conformación de gobiernos eficientes.

En particular, la construcción de coaliciones requiere de tres órganos de gestión para su fortalecimiento y consolidación: a) un órgano plural de formulación, planeación, programación y evaluación de las políticas públicas que impulsaría la coalición; b) una mesa política de decisión y evaluación política de la coalición, encargado de tomar las decisiones sobre los procesos de instrumentación de políticas y su prelación, además de solventar los asuntos políticos de los miembros

de la misma, entre ellos la resolución de conflictos internos. Lo que se recomienda es el establecimiento de un órgano técnico de gestión y un órgano político de resolución de las políticas y los asuntos de la coalición (Cfr. Reniu, 2015).

Entre las múltiples ventajas que en general presentan los gobiernos de coalición, podemos enumerar los siguientes: fomentan conductas cooperativas en el Congreso y entre los partidos, limitando el bloqueo legislativo; contribuyen a la gobernabilidad; hacen previsibles los actos de gobierno en la medida en que se trata de compromisos institucionalizados; otorgan valor al criterio ciudadano de no dar el poder a una sola expresión política; incrementan los mecanismos de control por parte de las minorías; consolidan la responsabilidad política del mandato representativo ante los electores y fortalecen la posición de los partidos como intermediarios entre gobernantes y gobernados (Cfr. Valadés, 2016). Chasqueti (2006) señala que, sobre todo, han resultado el mejor remedio para reducir la incertidumbre de los presidencialismos multipartidistas.

Estas ventajas que ofrecen los gobiernos de coalición, desde luego, van a contracorriente de un prejuicio dominante hasta hace cierto tiempo en el estado del arte de la teoría de coaliciones que juzga sobre la inestabilidad política inherente a los gobiernos de coalición. Los críticos señalan que las coaliciones son negativas, entre otras cosas, porque: promueven la traición de la voluntad expresada por los electores o incluso el chantaje político de los partidos minoritarios ante gobiernos débiles; hace impredecibles los resultados de los procesos democráticos, en la medida en que los partidos ganadores en los procesos tienen que negociar políticas con los partidos perdedores en la contienda, el programa de gobierno en esta medida es un resultado incierto; también debemos considerar que fomenta los acuerdos cupulares entre los partidos (Ley de Hierro de Oligarquía de Michels); fomenta el clientelismo como forma de persuasión y cooptación de la fuerza las organizaciones para fortalecerse ante acuerdos coyunturales; además, que son muestra evidente de la incapacidad de llevar a la práctica el programa político propio del partido ganador ya en el gobierno (Cfr. Reniu y Albala, 2012 y Valadés, 2016).

Las coaliciones políticas también deben considerar la elaboración de un mecanismo para la resolución de conflictos o crisis, así como, en su momento, un proceso para establecer el fin de la coalición. Sobre el mecanismo de resolución de conflictos, es necesario tener en cuenta varias posibilidades: establecer mecanismos para procesar y dar tiempos adecuados a la resolución de diferendos; determinar una instancia colegiada de consulta que pueda instrumentar procedimientos

para la disolución de los diferendos, instancia que tal vez podría estar coordinado por el partido que tiene el mayor peso político en la coalición; así mismo, establecer instancias colegiadas plurales para su resolución (Reniu, 2015).

En conclusión: podemos encontrar dos grandes tendencias sobre el estudio de las coaliciones, una que hace énfasis en las condiciones técnicas y políticas para que puedan tener origen (teoría de juegos y teoría de la elección racional) y otra tendencia más empírica que pone énfasis en las condiciones políticas y sus resultados en el proceso político. A partir sobre todo de esta segunda tendencia podemos desarrollar tres tipos básicos de coaliciones: electorales, legislativas y de gobierno, además de cuatro tipos más a partir de las combinaciones posibles de estos tres tipos básicos. Finalmente, entre las ventajas más importantes de las coaliciones podemos señalar la capacidad de que haya una mayor responsabilidad en el ejercicio de gobierno y comunicación entre gobernantes y gobernados; entre sus desventajas los críticos ponen énfasis sobre todo en la inestabilidad de los gobiernos que pueden conformar. Finalmente, es necesario contar con mecanismos de resolución de conflictos y procesos de finalización de la coalición.

1.3.2. Coaliciones en sistemas presidenciales

Las coaliciones políticas en sistemas presidenciales tienden a conformarse predominantemente como coaliciones de gobierno, aunque también pueden formarse coaliciones que sólo se circunscriben al espacio legislativo e incluso coaliciones electorales que sólo se conforman para periodos electorales. Las coaliciones legislativas en sistemas parlamentarios se diferencian fundamentalmente de las coaliciones que se forman en sistemas presidenciales, porque mientras que las primeras se forman originalmente con el objetivo de que el gobierno sobreviva, es decir, mantener los votos necesarios para mantener la confianza del parlamento, las segundas se forman sobre todo para formular y aprobar las reformas necesarias a fin de establecer las políticas públicas que el Ejecutivo tiene como prioridad. En sistemas parlamentarios, el partido político que tiene mayoría en el parlamento puede aliarse con otros partidos para construir una mayoría más consistente para dar fortaleza al partido mayoritario y al primer ministro y su gabinete, en cambio, en sistemas presidenciales, el partido político que tiene mayoría no

necesariamente es el del presidente y luego entonces busca el apoyo de otros partidos fundamentalmente para impulsar las políticas públicas que son de su interés (Bogdanor, 1983).

Sin embargo, el hecho de que las coaliciones en los sistemas presidenciales estén más orientadas hacia las políticas públicas y no por garantizar la permanencia del gobierno es un arma de dos filos porque los paquetes de políticas se arman cuando un gobierno inicia su gestión y éste se dispone a conformar una coalición con los partidos que le son más cercanos política e ideológicamente, pero esta coalición sólo puede durar en tanto no cambian las prioridades de política pública. En realidad, en la mayoría de las ocasiones, el cambio de políticas se realiza en tanto que suceden nuevas elecciones para cambiar el gobierno; así, un nuevo gobierno implica necesariamente una reorientación de las prioridades de política pública.

Todo esto hace que las coaliciones en sistemas presidenciales puedan ser vistas como más inestables y frágiles que las que se forman en sistemas parlamentarios (Reniu y Albala, 2012). Casar (1999a), quien cita a Mainwaring (1993), señala que “(...) Los incentivos para romper las coaliciones en los sistemas presidenciales son mayores cuando el tiempo electoral se acerca y los partidos coaligados temen ser identificados con los fracasos del partido del presidente y que no les sean acreditados los triunfos del mismo” (p. 4). Esto no sucede en los sistemas parlamentarios, en donde un cambio coyuntural puede reforzar la coalición en tanto que de ello depende la permanencia del gobierno e incluso los propios asientos de los parlamentarios.

Desde esta perspectiva, las coaliciones son sumamente necesarias porque las políticas públicas tienen una cara ejecutiva y una cara legislativa.

(...) las alianzas que se hacen al interior de una legislatura o entre el titular del ejecutivo y los congresistas. Son necesarias porque ni la agenda del ejecutivo ni la de los partidos en el Congreso pueden avanzar si no se cuenta con una mayoría —simple en algunos casos y calificada en otros— para legislar (Casar, 1999a, p. 3).

Además, las coaliciones son una forma política específica con la que operan los sistemas presidenciales; al respecto se tiene prejuicio acerca de que los gobiernos divididos en sistemas presidenciales conducen a la parálisis, pero no se considera que cuando se da esta hipótesis, la de los gobiernos divididos, estos buscan formar coaliciones para poder gobernar y tener una mayor legitimidad. Uno de los textos que trata este tema con mucha puntualidad, aunque sólo para el caso de Estados Unidos de Norteamérica, es *Divided We Govern*, del politólogo norteamericano David Maythew.

Diversos estudios sobre sistemas presidenciales en el mundo (Dehesa, 1997; Lanzaro, 2001; Cheibub et al., 2004; Amorim, 2006) muestran que los gobiernos presidenciales que conforman coaliciones son mucho más frecuentes de lo que se piensa y que muchos de ellos no se encuentran en la inoperatividad o parálisis legislativa, como suena otro de los prejuicios en su contra (Alemán y Tsebelis, 2012). De hecho, Casar (1999a) afirma que:

(...) en presencia de gobiernos divididos la regla ha sido o bien la negociación o bien la cesión de poderes extraordinarios al Ejecutivo. De hecho la inestabilidad de las democracias en América Latina difícilmente encuentra su explicación en el hecho de que el partido del presidente no cuente con una mayoría en el Congreso (p. 6).

En América Latina, más de la mitad de los gobiernos a partir de 1958 fueron gobiernos de coalición; entre 1985 hasta 2007 son más de 20 gobiernos los que han sido producto de una coalición (Dehesa, 1998; Amorim, 2006; Chasquetti, 2001).

Para evaluar el funcionamiento de las coaliciones en sistemas presidenciales, la tradición teórica propone poner atención en las siguientes variables:

1) El actor coligante

Es el convocante primigenio a formar una coalición, el promotor y organizador activo en sus primeros momentos. Por lo regular este actor convocante es el Ejecutivo, aunque también puede tratarse de la iniciativa del partido que tiene la mayoría en el Legislativo. Tanto en un caso como en el otro, el actor convocante convoca a la conformación de un programa de políticas públicas en el que desde el ámbito administrativo y legislativo se desarrollen acciones conjuntas entre los partidos. Los partidos que se integran a la coalición se pueden denominar coligantes, y asumen un papel activo a partir de la convocatoria original de la alianza (Valadés, 2016).

2) El número de partidos que conforman la coalición.

Se presume que la base sobre la que se construyen las coaliciones es la existencia de un gobierno minoritario que busca el apoyo de otros partidos con el objetivo de aprobar sus propuestas de leyes y de políticas públicas. Por eso, el número de los partidos que participan es el primer elemento para

determinar las características de la coalición: de entrada, se supone también que las coaliciones pueden ser formadas por dos partidos (bipartitas), pero pueden ser más grandes, tripartitas (como en el caso catalán desde el año 2003), cuatripartitas, pentapartitas (tal como pasaba habitualmente en Italia) o incluso con más partidos (Reniu, 2015). En este sentido, desde una perspectiva lógica, será más difícil mantener una coalición cohesionada entre mayor sea el número de partidos que la conforman porque es más difícil lograr un acuerdo sólido y duradero si sumamos los intereses político-programáticos de más partidos. Este riesgo puede ser minimizado en la medida en que se pueda firmar un compromiso más formal entre los miembros que sea debidamente respetado, vigilado y evaluado en cuanto a su periodicidad y cumplimiento.

3) La fuerza legislativa de cada uno de los socios

Para Reniu (2008) ésta variable:

(...) hace referencia a la correlación de fuerzas entre los diferentes partidos coaligados, para lo cual el parámetro más utilizado para este tipo de análisis es la diferencia existente entre el número de diputados que cada uno de los socios aporta al sostenimiento del gobierno (p. 19).

Se pueden considerar dos posibilidades: que las coaliciones estén «equilibradas», si los partidos que la conforman tienen una fuerza en número de votos más o menos proporcionada, y «desequilibrada» si, por el contrario, alguno de los partidos miembros tiene un peso desproporcionado con relación a los demás miembros de la coalición.

Los apoyos de los partidos necesariamente se tienen que traducir en votos en el congreso, de tal manera que la fuerza de los partidos se mide por el número de escaños con los que cuenta cada uno de ellos en el legislativo. A partir de esta fuerza se puede calcular la fuerza integral de la coalición de gobierno. Este tipo de alianzas en el seno del Legislativo puede trascender al ámbito gubernamental y sus diferentes tipos: a) Gobierno de partido mayoritario (mayoría absoluta); b) Gobierno de coalición mayoritaria de partidos (mayoría absoluta); c) Gobierno de partido minoritario (mayoría relativa); y d) Gobierno de coalición minoritaria (mayoría relativa) (V. *Infra*, p. 32).

En este punto se debe considerar también que en el proceso de integración de un gobierno de coalición, algunos partidos pueden tener la posibilidad de alcanzar algunas carteras adicionales a su específica fuerza electoral; este es el caso de los «partidos bisagra», que se denominan así precisamente

por su capacidad de inclinar políticamente la balanza del poder de una expresión a otra como producto de su peso legislativo o electoral, lo cual pueden usar eficientemente para presionar en su favor el reparto de las carteras de gobierno (Reniu, 2015). Benito Nacif (2000), retomando a Krehbiel (1998), llama a este el «partido pivote», y le adjudica tres características: a) Sus votos deben ser suficientes y necesarios para ganar la votación legislativa; b) La distancia ideológica con el partido mayoritario o con el Presidente debe ser menor relacionada con otras expresiones políticas en posiciones de formar la coalición; y c) Existe disposición a formar la coalición para impulsar reformas legislativas (es decir, no mantener el *estatus quo*). De esta forma, es el «partido pivote» el que puede definir el destino de las votaciones en el Legislativo, si este participa existe coalición, de lo contrario, se mantiene el *statu quo*.

4) El momento en el que se conforma la coalición

El análisis de esta variable considera el tiempo específico en el que se forman las coaliciones, sobre todo si se trata de un momento preelectoral, electoral o poselectoral. Cada uno de estos momentos tiene cambios relevantes en la naturaleza de las coaliciones. En el caso de las coaliciones preelectorales, e incluso de las postelectorales, están orientadas a la aprobación de leyes y políticas públicas prioritarias para el gobierno y los intereses que suman los partidos de la coalición, aunque en regímenes presidenciales es mucho más difícil alcanzar una coalición porque el escenario político es inestable y existe certidumbre sobre un cambio de gobierno y, por consecuencia, de políticas públicas. Una coalición electoral, por el contrario, se plantea en primera instancia el objetivo de ganar la elección para, dependiendo del resultado de la misma, mantener o modificarla o mantenerla en una etapa posterior.

Con relación a este punto, también debemos considerar que existen otros momentos que son importantes para la conformación de las coaliciones: una crisis política puede impulsar al gobierno o al partido en el poder a tratar de conformar una coalición que impulse reformas importantes o a buscar dar legitimidad a las acciones de gobierno; así también una coyuntura particularmente importante contra la estabilidad o continuidad del régimen democrático, en la cual diversos actores políticos pueden ponerse de acuerdo para proteger el avance de los opositores a la democracia; también un momento de auge o éxito económico puede impulsar coaliciones para buscar cambios más agresivos (Reniu y Albala, 2012).

Otra coyuntura importante que puede determinar la formación de coaliciones es el inicio de los gobiernos: desde luego, el inicio de un nuevo mandato presidencial es un aliciente para el Presidente y para su partido para impulsar la formación de coaliciones con otros partidos para dar legitimidad a las acciones de políticas que impulsa el gobierno. Al contrario, los periodos en los que finalizan los mandatos presidenciales, parecen ser épocas difíciles para la conformación de coaliciones.

5) La ideología de los socios

Steven Johansson (2014) afirma que diversas teorías en el ámbito del desarrollo de los partidos políticos explican una tendencia creciente a la homogeneidad ideológica de los mismos, que puede ser explicada a partir de diversas variables, como el crecimiento de la clase media, que provoca que los partidos abandonen ideas extremas o anacrónicas (Lipset, 1968; y Abramson, 1971); otros la interpretan como un producto de la competencia electoral moderna que obliga a los partidos a desideologizarse en una necesidad de ser empáticos con todos los electores (Kirchheimer, 1980 y Offe, 1996).

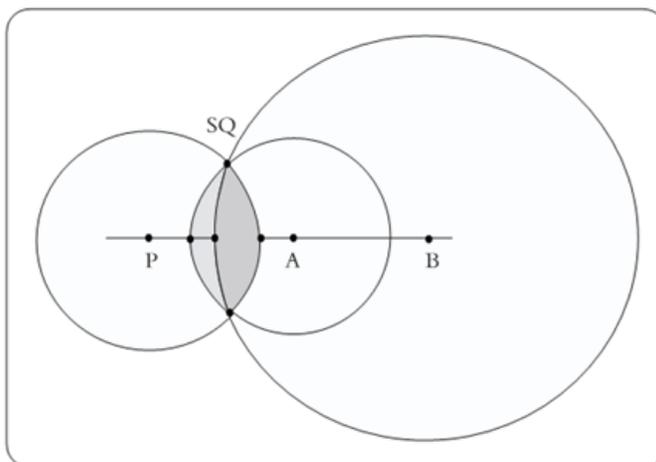
Si aceptamos la distancia político-ideológica como un elemento importante a considerar para la posible conformación de coaliciones entre los partidos políticos, estas serán más viables en escenarios en los que esta distancia no es tan grande, porque los arquitectos de la coalición tendrán mayor margen de maniobra a la hora de negociar cuestiones de “principios” y políticas. Por el contrario, cuando la distancia político-ideológica entre los partidos que conforman la coalición sea más grande, será más difícil mantener la unidad en el tiempo y que una de las partes esté dispuesta a negociar la declinación de sus principios y políticas. Es evidente que un partido ubicado a la extrema izquierda de la geometría política tendrá más problemas para coaligarse con un partido que se ubica a la extrema derecha del esquema.

De esta manera, según la distancia político-ideológica de los socios de la coalición, se podrá hablar de una «coalición homogénea» cuando esta distancia sea relativamente pequeña o «heterogénea» cuando sea relativamente grande. Mainwaring y Scully (1995) apoyan la idea de que “(...) una moderada polarización ideológica y una intensidad distinta de preferencias en asuntos clave es también otro requisito que aumenta las posibilidades de coaliciones estables” (López, 2003, p. 125-126).

Sobre este tema, Alemán y Tsebelis presentan un modelo para analizar la distancia político-ideológica de los socios en una coalición. En éste se presentan la posición del Presidente (P) y de dos

aliados potenciales (A y B), la posición denominada *Status Quo* (SQ) y las curvas de indiferencia de cada uno de los actores (marcada por la distancia entre la posición del partido y SQ). El esquema se muestra en el Gráfico 3.

Gráfico 3. Análisis de coalición presidencial



Fuente: Alemán y Tsebelis, 2012, p. 9 y 12.

La conclusión que derivan los autores del modelo es que:

(...) el presidente preferiría formar una coalición con el partido A que con el partido B, ya que la proximidad de A permite una mayor cantidad de alternativas favorables –el *winsset* de P y A es mayor que el de P y B. (Alemán y Tsebelis, 2012, p. 11)

Otra aproximación teórica que mide la distancia político-ideológica de los socios en una coalición es el análisis del «legislador mediano» (Colomer y Negretto, 2003)²², el cual argumenta que el diseño de políticas e iniciativas de ley por parte de gobierno tiene mayor probabilidad de éxito cuando se ubica alrededor de las preferencias ideológicas más próximas a la mayoría de los legisladores (Reniu y Albala, 2012). Benito Nacif (2004), basado en una propuesta a la que llama «partido mediano», propone un modelo de tres tipos de formas de actuar del Presidente frente a las posibles posiciones del Congreso:

- Una presidencia condescendiente tomará una decisión de acuerdo al punto en donde se ubique el

²² En México, Benito Nacif (2004), llama a este esquema de «partido mediano», coincidiendo en que se trata de un esquema de mayorías parlamentarias.

«partido mediano» en el Congreso; b) Una presidencia negociadora buscará un punto de equilibrio o negociación con el «partido mediano»; y c) Una presidencia recalcitrante no buscará negociación con el «partido mediano» y buscará imponer su voluntad.

Otro elemento importante a considerar en esta dimensión es la relación de cercanía entre los líderes de los partidos que conforman la coalición: cuando esta relación es cercana, es más factible que la coalición se pueda concretar y consolidar (Reniu, 2015).

6) El ámbito organizativo de los partidos

Aquí se establece la diferencia entre “(...) partidos de ámbito estatal o nacional (PAE) y aquellos que no extienden su presencia al conjunto del territorio sino sólo a zonas muy concretas del mismo: los partidos de ámbito no estatal (PANE)” (Reniu, 2008, p. 18-21). Esta diferencia explica también la dimensión de la coalición: se puede tratar de una coalición de carácter nacional cuando los coligados son dos partidos nacionales; regional, cuando los aliados son, por ejemplo, uno nacional y uno regional; o sólo regional, cuando los partidos que se coligan son de una región particular.

Otro aspecto que es relevante en el ámbito organizativo de los partidos es la característica institucional de los partidos que se coligan, si estos tienen estructuras de decisión centralizadas o descentralizadas; si tienen tradición democrática o autoritaria y si cuentan con mecanismos de consulta y negociación internos. Al respecto, Reniu (2015) señala que “(...) la fuerza negociadora de un partido no solo reside en su solidez electoral, sino que tiene que ver muy especialmente con las características de su organización interna y esencialmente con la estructura del proceso interno de toma de decisiones” (p. 31/33).

7) La estabilidad de los gobiernos

El supuesto en este caso es que gobiernos estables pueden impulsar coaliciones con mayor credibilidad y confianza para los partidos aliados que una coalición impulsada por gobiernos en donde existen crisis que denotan inestabilidad. De hecho, para un gobierno inestable, la coalición puede buscarse como una posible solución para reducir este margen de incertidumbre; para un gobierno estable la construcción de la coalición sobre todo se busca con fines de dar legitimidad a las políticas gubernamentales y certidumbre sobre el futuro resultado de las mismas.

8) Rendimiento electoral

Existen diversos estudios sobre el rendimiento electoral que los partidos obtienen al conformar una coalición; uno de los más estudiados es el denominado «incumbency effect», el cual explica que el partido que se encuentra en el poder es más factible de ser votado (positivamente o negativamente) que los partidos que se encuentran en la oposición. Como puede observarse, este efecto puede tener dos aristas: una positiva, cuando los electores tienen una valoración positiva del gobierno la cual se ve reflejada en la elección inmediata; y también uno negativo, sobre todo si consideramos un efecto natural de desgaste por llegar a ser gobierno, incluyendo la evaluación negativa a los partidos que participan en la coalición, pero sobre todo a los que participan del gobierno (Reniu, 2008).

9) El nivel de institucionalización del órgano legislativo

Alemán y Tsebelis agregan esta variable con el objetivo de evaluar la efectividad de las coaliciones. Congresos altamente institucionalizados, con un nivel de profesionalización en el ejercicio legislativo, legisladores con carreras consolidadas y experiencia legislativa y un Congreso con prestigio y autoridad institucional pueden hacer que el Ejecutivo asuma una posición más cautelosa y negociadora frente al legislativo, es decir, provoca un Presidente más proclive a la formación de coaliciones con un Legislativo que verdaderamente funciona como equilibrio y contrapeso de aquel. Los autores argumentan que “(...) la probabilidad de que un partido (no presidencial) participe en un gobierno de coalición aumenta cuando el balance de poder es menos desventajoso para el congreso” (Alemán y Tsebelis, 2012, p. 9 y 12).

10) Fortaleza institucional del Ejecutivo

A manera de contrapartida a la propuesta anterior, agregamos esta variable. Si el Presidente considera que tiene fortaleza institucional y la legitimidad para impulsar sus propias iniciativas de políticas sin necesidad de apoyarse en una coalición con alguna expresión política del Legislativo, no promoverá la formación de coalición alguna; por el contrario, las coaliciones son más viables en sistemas en los que el Presidente tiene debilidad institucional y poca legitimidad (Reniu, 2008).

11) Tamaño de la fracción minoritaria

Los autores que incluyen esta variable consideran que se requiere que la fracción minoritaria representada en el legislativo y afín al presidente sea de por lo menos 40 % del total de los escaños; esto garantizaría que se cuenta una minoría segura para sentar la base de la negociación con el Legislativo (Cfr. Altamirano, 2018).

12) Disciplina en los grupos o fracciones legislativas

Podemos entender la disciplina parlamentaria como “(...) el acatamiento de los miembros de un partido (independientemente de sus preferencias individuales) a las instrucciones o a la influencia de su líder” (Valencia, 2005, p. 7). Es entendible que cuando hablamos del líder hacemos referencia al líder del grupo parlamentario en el órgano legislativo en primera instancia y al líder del partido como referentes importantes de la orientación política del voto de los legisladores. Sobre este tema, Mainwaring y Shugart (1996) señalan que “Con partidos disciplinados se facilitan los acuerdos interpartidarios y las coaliciones en el legislativo pues el presidente no necesita negociar el apoyo de legisladores individuales, sino con los jefes de las bancadas” (López, 2003, p. 125-126).

Reniu y Albala (2012) refieren que en América Latina los Legislativos adolecen de bajos niveles de disciplina parlamentaria, sobre todo porque las estructuras partidarias tienen pocas herramientas para controlar el actuar de sus legisladores en los Congresos y porque los legisladores tienen acuerdos particulares con los gobiernos locales e incluso con el gobierno federal. Esto sucede sobre todo en los partidos pequeños y en los partidos de oposición, ya que en el partido dominante esta situación históricamente ha estado muy controlada ya que el Presidente tiene un control estricto de las listas de legisladores de acuerdo con su comportamiento y disciplina de la línea estructurada de manera vertical.

13) El alcance de los acuerdos de la coalición

Sartori (1994b) hace énfasis en que, de alguna manera, el concepto de coalición requiere “(...) un mínimo de constancia, (...) alguna clase de entendimiento duradero que abarca una gama congruente de temas” (p. 106). Es decir, no todos los acuerdos espontáneos y mucho menos los que surgen en el seno del gobierno son coaliciones. Estas requieren un acuerdo duradero y formal en el tiempo sobre una agenda específica de temas sobre los que los actores de la coalición actúan consistentemente en el

tiempo hasta el cumplimiento de sus objetivos, aunque puede no tratarse de un acuerdo necesariamente firmado en un contrato; en cualquier forma, implica un nivel de compromiso político más importante que los ordinarios.

Estos documentos son tan variados como lo son las combinaciones entre los partidos (...). Se convierten en compromisos políticos que adoptan los partidos como resultado de la negociación coalicional, que a menudo es intensa, larga y conflictiva y de la cual los partidos esperan rendimientos beneficiosos (...). (Reniu, 2015, p. 13/32 y 14/32)

También implica la creación de órganos de consulta y negociación antes de que se tomen las decisiones políticas (Reniu, 2015). Valencia (2012) tiende a considerarlas como "(...) acuerdos entre partidos sólidos y duraderos sobre la base de una gama de temas congruentes. Los partidos que componen la coalición funcionan como actores unitarios corresponsables de la política gubernamental" (p. 30). De esta definición sería necesario precisar el enunciado que señala que los partidos son "corresponsables" de la política gubernamental. En realidad, se trata de partidos comprometidos con la agenda institucional de políticas gubernamentales, situación que tal vez no implica que los partidos, a través de sus representantes, participen en el gobierno de manera directa a través de sus carteras. Implica sí, un compromiso en la medida en que señala que el partido X participa en la formulación y evaluación de la política gubernamental, aunque tal vez restrinja su participación a la etapa de instrumentación.

El documento de la coalición puede tener dos tipos fundamentales: un acuerdo político-programático, en donde se establecen las condiciones políticas que dan origen al compromiso y los márgenes de participación de cada uno de los miembros, y las políticas públicas que enarbola el programa, estas últimas con diferentes niveles de detalle. Aunque también puede tratarse de un documento técnico, en donde además se establecen alcances cuantitativos de cada una de las acciones que integran las políticas desarrolladas por la alianza, además los procedimientos de formulación, instrumentación y evaluación de las mismas, incluso el funcionamiento de los órganos internos de consulta, discusión, aprobación y evaluación de cada uno de los acuerdos (Cfr. Reniu, 2015).

En caso de que, efectivamente, como parte del acuerdo de la coalición, se repartan carteras de gobierno entre los partidos coaligados. Es una práctica lógica y común que las carteras se repartan de manera proporcional al tamaño de la fuerza electoral o legislativa de los partidos; aunque también es

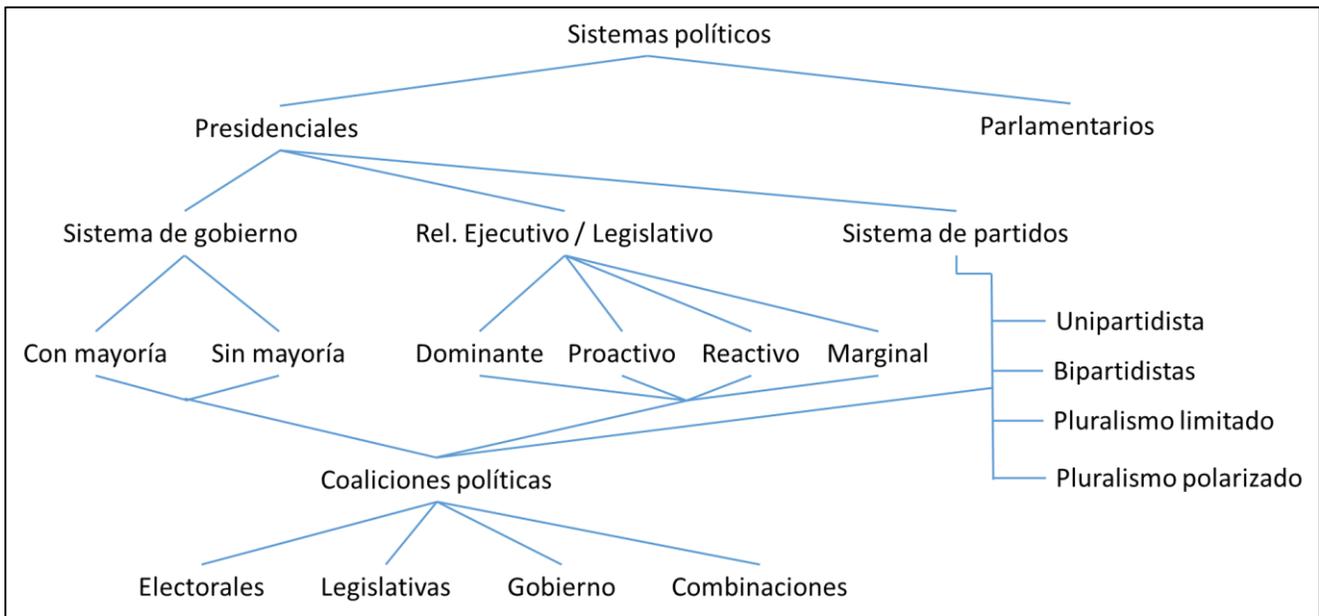
muy frecuente que los partidos coligantes que tienen capacidad de equilibrar la balanza política en favor de una u otra expresiones políticas, denominados «partidos bisagra», puedan recibir cargos adicionales o especiales a partir de este poder especial (Reniu, 2015).²³ En este sentido, es importante también considerar no sólo el número de las carteras sino también su importancia política: un partido bisagra puede no recibir más carteras por su influencia sino tal vez algunas de las más importantes. Incluso, Reniu (2015) señala que en el acuerdo de la coalición también debe quedar claro para sus miembros cuáles son las políticas o acciones que por ningún motivo se van a realizar.

1.4. Modelo general de coaliciones en sistemas presidenciales

En el este apartado se realiza una interpretación del modelo general de coaliciones que se despliegan en sistemas políticos presidenciales, ello basado en las diferentes aportaciones teóricas que se han presentado en los apartados anteriores. El modelo se presenta en el Gráfico 4, a continuación:

²³ El ejemplo clásico de «partidos bisagra» es el Partido Liberal Alemán (FDP), el cual, desde la Segunda Guerra Mundial hasta entrada la década de los 90's ha tenido la capacidad de decidir cuál de los partidos grandes obtiene la presidencia (Reniu, 2015).

Gráfico 4. Esquema general de interpretación de coaliciones en sistemas presidenciales



Fuente: elaboración propia con base en Sartori, 1994b; Cox y Morgenstern, 2001a; Mainwaring y Shugart, 2002; Reniu y Albala, 2012; Valencia, 2012; Casar, 1999a; Chasquetti, 2001; García, 2007; Riker, 1992; Lijphart, 2000; Laver y Schofield, 1991; Lijphart, 2000; Strom (1984); Reniu (2009 y 2015) y Kaare Strom, 1984.

Este esquema plantea que las coaliciones políticas que se pueden formar en un sistema político están determinadas sobre todo por tres elementos: las características específicas del sistema presidencial, sobre todo si Ejecutivo en el poder cuenta o no cuenta con una mayoría en el Congreso; también está determinada por el tipo de relaciones formales e informales que se establecen entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo y si, particularmente, el papel que tiene el Poder Ejecutivo en esta relación: si se trata de un poder Predominante, Proactivo, Reactivo o Marginal. Las coaliciones también dependen del sistema de partidos existente: si se trata de un sistema de partido único o bipartidista, donde las coaliciones tienen menos posibilidades que si se trata de un sistema con pluralismo moderado, donde las coaliciones con más necesarias y naturales; si se trata de un pluralismo polarizado la posibilidad de coaliciones es remota en la medida en que los partidos están alejados y confrontados unos contra otros. Estas variables podrán determinar el tipo de coalición que se forma y sus características, si se trata de una coalición electoral, legislativa, de gobierno o una combinación entre estas tres posibilidades.

En general, podemos concluir que existen formas de medir de manera puntual el desempeño de las coaliciones legislativas en gobiernos presidenciales, y que algunas de esas variables están muy relacionadas con la configuración del sistema político; otras de ellas con la configuración institucional de los organismos legislativos, sobre todo lo relacionado con la profesionalización y experiencia legislativa de los actores en el sistema.

CAPÍTULO 2. ESTADO DEL ARTE DE LAS HIPÓTESIS SOBRE COALICIONES POLÍTICAS EN SISTEMAS PRESIDENCIALES

La presente investigación tiene el objetivo de realizar un seguimiento crítico de las diversas hipótesis que se han desarrollado en los trabajos de investigación de las coaliciones en los sistemas presidenciales. Las hipótesis se agrupan de acuerdo con la variable dependiente que evalúan y el subsistema funcional al que pertenecen. Luego de enunciar cada una de las hipótesis, se reseña el conjunto de autores que trabajan con ellas y el alcance de los resultados que obtienen.

2.1. Introducción

El estado de arte de la investigación sobre coaliciones políticas en sistemas presidenciales tiene ya un cúmulo importante de trabajos en diversos niveles de generalización sobre el tema. Entre los investigadores más importantes podemos mencionar a Mainwaring (1993), Albala (2016 y 2017), Chasquetti (2001 y 2008), Cox y Morgerstern (2001a y 2001b) y Reniu (2008, 2009 y 2015), entre otros. Estos autores han estudiado con acuciosidad el tema de las coaliciones en los regímenes presidenciales desde la perspectiva general, especialmente en América Latina, pero también han experimentado con casos en diversos países. Las hipótesis que se presentan tratan de cubrir la mayor parte de la gama de estudios en el tema. Hemos descubierto doce grandes agrupamientos de hipótesis; la lógica con la que se presentan tiene que ver con la fase del proceso en el que podría ubicarse la posible conformación de las coaliciones. Estos once temas son los siguientes: 1) el tiempo político en el que se conforma la coalición; 2) sistema electoral; 3) sistema de partidos; 4) tamaño de la mayoría legislativa con la que cuenta el Presidente; 5) presidentes con minorías legislativas; 6) separación sistémica entre el Ejecutivo y el Legislativo; 7) facultades institucionales y políticas del Presidente para intervenir en el proceso legislativo; 8) facultades de control del Legislativo sobre el Ejecutivo; 9) disciplina parlamentaria; 10) formalidad de los acuerdos de la coalición; y 11) forma de gobierno.

En el Cuadro 5, a manera de resumen, se muestra el tema general de cada una de las hipótesis que se presentan y el enunciado hipotético.

Cuadro 5. Hipótesis sobre coaliciones legislativas		
Tema central	Núm.	Hipótesis
1. «Tiempo político»	1	Tiempos de crisis político-sociales son más factibles para el surgimiento de coaliciones.
	2	Un contexto socioeconómico favorable es favorecedor para la permanencia de las coaliciones.
	3	El inicio del mandato presidencial es una coyuntura más favorable para la formación de coaliciones.
	4	Gobiernos estables son más favorables para la formación de coaliciones.
2. Sistema electoral	1	En sistemas presidenciales, las coaliciones se forman prioritariamente durante los procesos electorales.
	2	Las coaliciones de gobierno trascienden el proceso electoral, incluyendo la aprobación de leyes y la instrumentación de políticas públicas.
	3	La reelección incentiva la permanencia de las coaliciones políticas.
	4	Las ocurrencia de elecciones intermedias incrementa los incentivos para romper las coaliciones.
	5	La segunda vuelta fomenta la creación de coaliciones políticas.
	6	Los partidos se muestran más proclives a formar coaliciones dependiendo del rendimiento electoral que la coalición parece ofrecer.
3. Sistema de partidos	1	Las coaliciones políticas son más factibles en sistemas de partidos con pluralismo moderado.
	2	Son más factibles las coaliciones políticas en las que la distancia político-ideológica de los socios no es muy lejana.
	3	Cuando se conforma una «coalición ganadora mínima» es necesaria la presencia de un «partido bisagra», es decir, aquel que garantiza con los votos mínimos el éxito de la coalición; asimismo, éste partido es altamente beneficiado con los dividendos de la misma
	4	Las coaliciones con partidos consolidados a nivel nacional son más duraderas que aquellas que se constituyen entre partidos de carácter regional.
4. Mayoría legislativa del Presidente	1	El presidente que no cuenta con una mayoría de su partido en el Legislativo pierde la capacidad para poder realizar las reformas necesarias para poder gobernar.
	2	El control de una mayoría bicameral no es necesario ni suficiente para garantizar coaliciones estables.
	3	La popularidad del presidente tiene efectos positivos en la formación de coaliciones.
	4	La fragmentación existente en Legislativo puede afectar el proceso de formación de coaliciones.
	5	Cuando los puestos del gabinete están repartidos proporcionalmente entre los miembros de la coalición, estos pueden estar más comprometidos con la supervivencia de la misma.
5. Operación de los Presidentes con minorías legislativas	1	Los presidentes minoritarios operan políticamente para construir una mayoría legislativa que les permita gobernar y sacar adelante sus iniciativas.
	2	Un Presidente con mayoría en ambas cámaras impulsa coaliciones cuando tiene necesidad de dar legitimidad a sus acciones de gobierno.
6. Separación entre Ejecutivo y Legislativo	1	Dado el diferente origen tanto del Poder Ejecutivo como del Poder Legislativo en los regímenes presidenciales, es más difícil para el Presidente conformar coaliciones de gobierno.
7. Facultades institucionales y políticas del Presidente para intervenir en el proceso legislativo	1	Las coaliciones son más viables en sistemas en los que el presidente tiene debilidad institucional y poca legitimidad.

8. Facultades de control del Legislativo sobre el Ejecutivo	1	Las coaliciones políticas son más factibles cuando el Legislativo tiene mayores poderes de control de las acciones del Ejecutivo.
	2	Ante un Legislativo fuertemente institucionalizado y profesionalizado, el Ejecutivo es más cauteloso para impulsar una coalición política.
9. Disciplina parlamentaria	1	Con partidos disciplinados se facilitan los acuerdos interpartidarios y las coaliciones en el Legislativo.
	2	A mayor importancia políticas de las iniciativas legislativas, más posibilidades existen de que la coalición pueda naufragar.
10. Formalidad de los acuerdos de la coalición	1	La existencia de acuerdos más formalizados tendrá un impacto positivo en la duración de la coalición.
11. Forma de gobierno	2	Las coaliciones que se construyen en contextos de gobiernos unitarios son más exitosas que las coaliciones que se construyen en gobiernos federales.
TOTAL	29	

Fuente: elaboración propia con base en Wolin (2012), Perochena (2018), Albala (2016 y 2017b), Reniu y Albala (2012), Amorim (2006), Alemán y Tsebelis (2012), Stevens (2014); Nievas (2017); Chasquetti (2001); Garrido (2006), Reniu (2008 y 2015), López (2003), Nacif (2004), Mayer-Serra (2017), García (2007), Zepeda (2017), Sartori (1994) y Valencia (2012).

A continuación, se desarrolla cada uno de los temas de manera independiente y posteriormente se establecen algunas conclusiones y derivaciones relacionadas con el tema.

2.2. Principales hipótesis sobre la conformación de coaliciones en sistemas presidenciales

2.2.1. Hipótesis relacionadas con el «tiempo político» en el que se realiza la coalición

El concepto de tiempo político alude sobre todo a la coyuntura sociopolítica que prevalece al momento de la formación de consensos políticos (Wolin, 2012); al respecto, los autores que han discernido sobre la variable del tiempo en la política hablan de diversas determinantes de largo alcance tales como la existencia de procesos de cambio (revoluciones, crisis, tragedias naturales o sociales) o momentos de estabilización (crecimiento económico, periodos de paz, término de procesos revolucionarios o radicales). En este proceso debe considerarse que los asuntos o temas de la agenda en torno de los cuales se discute la política pública son de largo plazo: los sistemas de seguridad social, los procesos de políticas para el desarrollo económico o la democratización y la apertura política son procesos de largo plazo. También se da una interacción entre pasado, presente y futuro, en la medida en que el pasado es el referente inmediato de las políticas del presente, pero también significan el presente, si éste es de crisis con un futuro incierto, las políticas tenderán a un regreso al pasado; si, por

el contrario, el pasado es tormentoso, las teorías revolucionarias o de cambio marcarán la sintonía de las coaliciones (Perochena, 2018).

De esta forma, podemos enunciar cuatro hipótesis vinculadas con relación al tiempo en el que se conforman las coaliciones. La primera de ellas está relacionada con los factores que determinan la formación de las coaliciones:

Hipótesis. Los tiempos de crisis económicas, políticas o sociales son tiempos en los cuales es más factible la posibilidad de que los actores políticos encuentren la disposición para convocar o formar parte de coaliciones políticas. Por el contrario, tiempos de desarrollo económico, político y social no son impulsores de coaliciones políticas, ya que no existen incentivos para impulsar políticas agresivas de desarrollo.

Un segundo grupo de hipótesis está relacionado con las variables que determinan la estabilidad de las coaliciones; es decir, la posibilidad de que estas puedan integrarse o romperse. Las hipótesis son:

Hipótesis. Un contexto socioeconómico "favorable", expresado en altas tasas de crecimiento económico y bajos niveles de desempleo, tiene un impacto positivo en estabilidad de las coaliciones. Por el contrario, un contexto socioeconómico de inestabilidad o crisis fomenta incentivos para la ruptura o inestabilidad de las coaliciones políticas (Albala, 2017b).

Existen momentos que pueden ser importantes para la conformación de las coaliciones: una crisis política puede impulsar al gobierno o al partido en el poder a tratar de conformar una coalición que impulse reformas importantes o a buscar dar legitimidad a las acciones de gobierno; una coyuntura particularmente importante contra la estabilidad o continuidad del régimen democrático también puede impulsar a los partidos y al gobierno a buscar formar una coalición para contrarrestar las fuerzas antidemocráticas; así también, un momento de auge o éxito económico puede impulsar coaliciones para buscar cambios más agresivos (Albala, 2017b).²⁴

Más allá del contexto en el cual se forman las coaliciones, el objetivo central de su conformación es la búsqueda de legitimidad. El gobierno en el poder o alguno de los partidos políticos pueden convocar a la conformación de coaliciones tras la búsqueda de legitimidad sobre todo de los gobiernos existentes (Reniu y Albala, 2012).

²⁴ En este caso, la operacionalización de las variables se realiza en una escala dicotómica, cuando existe crisis económica se clasifica como 1, cuando no existe, se clasifica como 0; de esta manera, el análisis puede incluso ser cuantitativo.

Sobre las derivaciones que obtiene Albala en torno del impacto de diversas variables para la obtención o no de un proceso exitoso de coaliciones, el obtiene que, en realidad, ninguna variable era determinante para el éxito o no de las coaliciones; sin embargo, la variable económica, combinada con otras como el número de socios de la coalición y la ausencia de elecciones intermedias tienen una influencia relativa para el resultado exitoso de las mismas (Albala, 2016). Por su parte, Reniu agrega otras variables importantes para la formación de coaliciones, como lo es la baja polarización ideológica entre los partidos, lo cual los coloca en una posición proclive a la negociación entre las partes para la realización de las acciones y el programa propio de la coalición (Reniu y Albala, 2012).

A las hipótesis anteriores podemos agregar una relacionada con el contexto político de inicio de las coaliciones:

Hipótesis. El inicio del mandato presidencial es una coyuntura más favorable para la formación de coaliciones en virtud de que los actores políticos son más proclives a plantear soluciones de mediano y largo alcance. En la medida en la que se acerca el final del mandato de un Presidente que gobierna en coalición, el apoyo de los partidos al Presidente tiende a disminuir y crece la probabilidad de una eventual ruptura de la coalición (Amorim, 2006).

El inicio de un nuevo mandato presidencial es un aliciente para el Presidente y su partido para impulsar la formación de coaliciones con otros partidos para dar legitimidad a las acciones de políticas que impulsa el gobierno. En esta posición coinciden diversos autores (Stevens, 2014). El primer elemento que determina la importancia de esta hipótesis es el armado del nuevo gabinete; esta acción tiene muchas aristas: desde la posible integración de los partidos conformantes de la coalición a la administración de diversas carteras de gobierno, hasta el cambio de políticas públicas, en donde los partidos pueden no tener vinculación directa con los funcionarios designados pero si un “derecho de picaporte”²⁵ en el diseño de las políticas públicas de la coalición (Alemán y Tsebelis, 2012).

Amorim Neto (2006) denomina “*elapse*” a este periodo entre el que inicia y finaliza una coalición y está definido como $Te - Tr$, donde Te es el día en que finaliza el término del presidente y Tr , es el día en el que tiene lugar la votación de las iniciativas votadas por la coalición (Stevens, 2014). En esta lógica, mientras mayor sea el valor de *elapse*, es decir, mientras más cercano sea el periodo al inicio del

²⁵ Se entiende por “Derecho de picaporte”, el acceso exclusivo para ciertos interlocutores con los niveles de mando; en el caso de la política, el acceso exclusivo de ciertos actores a los niveles más altos del poder y de sus principales oficinas o dependencias de gobierno.

mandato presidencial, mayor será el apoyo al Presidente (Stevens, 2014). La teoría dice que entre más pronto se firme el acuerdo de coalición una vez iniciado el mandato del Presidente, existe más probabilidad de que la iniciativa sea aprobada. Nieves lo calcula de la siguiente manera: “(...) por cada cien días antes de que finalice el mandato, una iniciativa tendrá 1.16% mayor probabilidad de ser aprobada”. (Stevens, 2014, p. 89-92).

Al contrario, los periodos en los que finalizan los mandatos presidenciales, parecen ser épocas difíciles para la conformación de coaliciones. Entre más se acerca el fin del mandato presidencial, crece más la probabilidad de ruptura de la coalición, sobre todo porque los partidos calculan positivamente que la ruptura de la coalición redundará en autonomía para plantear políticas más legítimas ante el electorado. Al final del mandato presidencial, el Presidente es visto como un aliado indeseable porque se percibe la parte negativa del ejercicio de gobierno. Altman (2001) y Garrido (2003) coinciden en señalar que la probabilidad de ruptura de la coalición se incrementa entre un año y seis meses antes de que se termine el periodo presidencial (Cfr. Nieves, 2017).²⁶

La literatura del arte ubica tres tipos de coaliciones que dependen del momento político en el que estas se forman: preelectorales, electorales o postelectorales.

Las coaliciones preelectorales se conforman previo a la realización de los comicios; los partidos políticos deciden conformar una alianza para competir en procesos electorales, pero negocian sobre todo cuestiones ideológico-políticas relacionadas con los programas de la propuesta gubernamental. Las coaliciones electorales se realizan sobre todo en procesos electorales con el objetivo principal de ganar elecciones. Este tipo de coaliciones puede ser de corto y mediano plazo; la salida más frecuente son las declinaciones de candidatos y partidos para crear una fórmula ganadora, la cual, en caso de triunfar, puede dar lugar a una coalición de gobierno.

Las coaliciones poselectorales son aquellas que se conforman una vez que han terminado los comicios. Conocido el resultado, el Presidente electo se da a la tarea de sumar aliados sobre todo con el objetivo de conformar una mayoría en el Legislativo que le permita aprobar sus propuestas de ley y las políticas públicas de su gobierno. Aunque la coalición también puede ser convocada para dar legitimidad a las políticas del nuevo gobierno; esto sucede sobre todo cuando el Presidente cuenta con una mayoría

²⁶ La salvedad de este punto es la eventualidad de que exista la posibilidad de reelección directa del Presidente, situación en la que la coalición tiene otra condición de supervivencia (Albala, 2016, p. 466).

legislativa suficiente para aprobar sus reformas, pero trata de obtener un consenso más amplio que el obtenido en las urnas para poder gobernar. Incluso, en este caso, dado que el Presidente sabe que cuenta ya con el gobierno, se da a la tarea de convencer a la oposición para que le apoyen en sus políticas e iniciativas de ley, lo cual a veces logra ofreciendo diversas carteras de gobierno para lograr el respaldo de los opositores.

Otro conjunto de hipótesis tiene que ver con la estabilidad del gobierno presidencial, sobre todo considerada esta como una variable que determina el resultado de las coaliciones. En este sentido, la hipótesis puede enunciarse de la siguiente manera:

Hipótesis. Gobiernos estables pueden impulsar coaliciones con mayor credibilidad y confianza para los partidos aliados que una coalición impulsada por gobiernos en donde existen crisis que evidencian inestabilidad. Para un gobierno inestable, la coalición puede buscarse como una posible solución para reducir este margen de inestabilidad; para un gobierno estable la construcción de la coalición sobre todo se busca con fines de dar legitimidad a las políticas gubernamentales.

2.2.2. Hipótesis relacionadas con el sistema electoral

Las hipótesis relacionadas con el sistema electoral pueden ser de seis tipos: 1) aquellas que enfatizan en el tipo de coalición cuando esta es de naturaleza electoral o de otro tipo (legislativa o de gobierno); 2) aquellas que señalan que en sistemas presidenciales se forman sobre todo coaliciones de tipo electoral; 3) las que están relacionadas con que exista posibilidad de reelección o no; 4) las que están relacionadas con la existencia o no de la segunda vuelta electoral (*ballotage*); y 5) hipótesis relacionadas con el rendimiento electoral esperado por los partidos que participan en la coalición.

En primer lugar, analizamos las hipótesis que tienen que ver con el tipo de coaliciones que se forman en los regímenes presidenciales, a diferencia de las que tienden a formarse en los sistemas parlamentarios. La primera de ellas nos dice que:

Hipótesis. Las coaliciones en sistemas presidenciales prioritariamente se forman durante los procesos electorales.

Es decir, que, en sistemas políticos presidenciales, las coaliciones políticas tienden a formarse en el momento en que los partidos se agrupan para competir en el proceso electoral, lo cual implica

necesariamente la suma de los votos necesarios para ganar las elecciones. Este tipo de alianza, desde luego, puede dar lugar tanto a coaliciones legislativas como coaliciones de gobierno, pero eso implica la condición de que la coalición haya ganado en las elecciones. Una derrota electoral podría a la coalición en una posición desventajosa y perdedora frente a la coalición ganadora, y daría menos margen de maniobra a los partidos en el proceso de negociación parlamentaria y política. “(...) mientras las coaliciones de los sistemas parlamentarios se negocian y construyen luego de la elección, las de los sistemas presidenciales se caracterizan por conformarse durante el proceso electoral. (...)” (Chasqueti, 2001, p. 320-326).

Albala (2016) demuestra que, en el caso de los sistemas presidenciales de América Latina, el 90 % de las coaliciones de gobierno se formaron en alianzas preelectorales y electorales, es decir, como parte del proceso de recomposición política derivada del inicio del proceso electoral.

La hipótesis correlativa a la anterior es que:

Hipótesis. Mientras que las coaliciones electorales se forman con el objetivo de ganar una elección; las coaliciones de gobierno y las coaliciones legislativas se forman en periodos no electorales, donde el objetivo es la aprobación de leyes y la formulación e instrumentación de políticas públicas.

El análisis de esta variable considera el tiempo específico en el que se forman las coaliciones, sobre todo si se trata de un momento preelectoral, electoral o poselectoral. Cada uno de estos momentos tiene cambios relevantes en la naturaleza de las coaliciones. Una coalición electoral, por el contrario, se plantea en primera instancia el objetivo de ganar la elección para, dependiendo del resultado de la misma, modificarla o mantenerla en una etapa posterior. Una coalición poselectoral está orientada a la aprobación de leyes y políticas públicas prioritarias para el gobierno y los intereses que suman los partidos de la coalición, aunque en regímenes presidenciales es mucho más difícil alcanzar una coalición porque el escenario político es inestable y existe incertidumbre sobre un cambio de gobierno y, por consecuencia, de políticas públicas.

En segunda instancia podemos encontrar las hipótesis relacionadas con la posibilidad de reelección del Presidente. Podemos enunciarla en los siguientes términos:

Hipótesis. Si un presidente en ejercicio no puede postularse para la reelección, la supervivencia de la coalición se vería afectada (Albala, 2017b).

La imposibilidad de reelección del Presidente provoca incertidumbre en los socios que apoyan la coalición presidencial, de manera que estos tienden a valorar la posibilidad de permanecer o salir de la misma. Chasqueti (2008) señala que esta eventualidad se hace más fuerte entre más se acerca el fin del periodo presidencial, a partir de los 6 meses de que ocurra esta eventualidad. El principal argumento es que la “(...) posibilidad de reelección del presidente le permite ofrecer beneficios a los miembros de la coalición política ejecutiva y, en consecuencia, es más probable que éstos decidan mantenerse en ella” (Nievas, 2017, p. 188).

Al estudiar empíricamente esta hipótesis, Albala (2016) comprueba que una coalición presidencial exitosa depende de las siguientes variables: que exista la reelección presidencial, combinada con un grupo parlamentario amplio, la ausencia de elecciones intermedias y un contexto económico favorable.

En tercera instancia, se encuentran las hipótesis que están relacionadas con la posibilidad de que ocurran elecciones intermedias o no, lo cual es un elemento importante para determinar la permanencia o ruptura de la coalición. La hipótesis podemos enunciarla de la siguiente manera:

Hipótesis. La ocurrencia de elecciones intermedias durante el mandato presidencial incrementa los incentivos para los partidos para alejarse de la coalición (Albala, 2016).

Las elecciones intermedias, tanto de legisladores como de otras figuras políticas, como gubernaturas u otras entidades, eleva los incentivos de los actores para buscar alternativas electorales diferentes a las que ofrece la coalición, de tal manera que es altamente probable que los partidos maximicen sus ganancias electorales construyendo otra coalición o participando solos en el proceso electoral, sobre todo cuando las elecciones intermedias están asociadas a un gobierno que presenta malos resultados en su gestión gubernamental. Esto desde luego implica un realineamiento parlamentario y la ruptura o recomposición de las coaliciones existentes (Albala, 2017b y Albala, 2016).

Un cuarto grupo de hipótesis tiene que ver con la existencia o no de una segunda vuelta electoral; estas se enuncian de la siguiente manera:

Hipótesis. En aquellos países donde los presidentes son elegidos a través de la segunda vuelta electoral, habría una mayor predisposición a la formación de coaliciones políticas (Garrido, 2006; y Albala 2016).

Las elecciones mayoritarias de primera vuelta tienen escasos mecanismos para la formación de coaliciones porque son procesos donde el ganador se lleva todo, es decir, el partido que gana obtiene

no sólo la Presidencia sino, con ella, las carteras ministeriales que conforman todo el cuerpo del gobierno y de la administración pública. Por el contrario, los sistemas presidenciales con elecciones de segunda vuelta (balotaje) son facilitadores de coaliciones porque, en todo caso, el candidato que gana la presidencia puede llevarse todo, como en los sistemas mayoritarios, sólo en el caso de que gane una mayoría absoluta en las elecciones; si esto no sucede, como es muy probable en los sistemas políticos presidenciales, el candidato gana las elecciones con una mayoría relativa, lo cual lleva al proceso electoral a la segunda vuelta. La segunda vuelta incentiva a los partidos a una batalla en la búsqueda de aliados electorales para intentar sumar votos en la elección, lo cual, en consecuencia, lleva a la necesaria conformación de coaliciones electorales. Pero el proceso es, por lo regular, el primer paso para la conformación de coaliciones de gobierno y coaliciones legislativas. Los partidos aliados siempre buscarán cambiar sus votos por espacios de gobierno y por introducir su agenda política como parte de los compromisos legislativos y de políticas de la coalición. Es por ello que se señala que existe una correlación muy fuerte entre la existencia de elecciones de segunda vuelta y las coaliciones políticas (Cfr. Garrido, 2006).

Un último grupo de los que tienen que ver con el sistema electoral se refiere al cálculo político de los partidos con relación a su ganancia para la formación de coaliciones. Esta puede ser enunciada de la siguiente manera:

Hipótesis. Un partido que tiene expectativas de un rendimiento electoral creciente se mostrará menos inclinado a convocar o formar parte de una coalición; por el contrario, un partido que tiene la expectativa de un rendimiento electoral decreciente se mostrará más inclinado a formar parte de la misma.

Los especialistas denominan «*incumbency effect*» al rendimiento electoral que los partidos políticos tienen dependiendo de si ejercen o no ejercen el poder del gobierno: cuando su ejercicio de gobierno es positivo, el rendimiento electoral también lo será; cuando el ejercicio de gobierno es negativo, el rendimiento electoral también lo será; es decir, las elecciones en realidad se convierten en un mecanismo plebiscitario de evaluación de la gestión del partido en el gobierno (Reniu, 2008). El «*incumbency effect*» está relacionado directamente con las coaliciones, cuando un partido en el gobierno tiene un rendimiento electoral negativo, los partidos políticos que son aliados de la coalición en el gobierno tendrán mayores incentivos para abandonar la coalición. Por el contrario, cuando el

rendimiento electoral sea positivo, los partidos políticos tenderán fortalecer su vínculo con la coalición, ya que el cálculo electoral de la misma es positivo debido a la buena opinión de los electores sobre el ejercicio del poder de los partidos coligados.

2.2.3. Hipótesis que tienen que ver con el sistema de partidos

Un tercer bloque de hipótesis sobre coaliciones trata sobre la relación que tienen estas con el sistema de partidos; este bloque agrupa cuatro tipos de hipótesis: a) las hipótesis relacionadas con el número de partidos existentes en el sistema de partidos; b) las que tienen que ver con la distancia político-ideológica entre los partidos coligantes; c) hipótesis que tienen que ver con la existencia o no de un partido “pivote” o “bisagra”; y d) las que tienen que ver con el tipo de partidos políticos se coligan, si se trata de partidos políticos nacionales, estatales o regionales.

En lo que corresponde al primer tipo de hipótesis, las que tienen que ver con el tamaño del sistema de partidos, esta puede ser enunciada de la manera siguiente:

Hipótesis. Las coaliciones que se construyen en sistemas multipartidistas son más inestables que aquellas que se construyen en sistemas que tienen un sistema de partidos menos fragmentado (Chasquetti, 2001).

Se presume que la base sobre la que se construyen las coaliciones es la existencia de un gobierno minoritario que busca el apoyo de otros partidos con el objetivo de aprobar sus propuestas de leyes y de políticas públicas. Por eso, el número de los partidos que participan es el primer elemento para determinar las características de la coalición: de entrada, se supone que las coaliciones pueden ser formadas por dos partidos (bipartitas), pero pueden ser más grandes, tripartitas (como en el caso catalán desde el año 2003), cuatripartitas, pentapartitas (tal como pasaba habitualmente en Italia) o incluso con más partidos (Reniu, 2015). En este sentido, desde una perspectiva lógica, será más difícil mantener una coalición cohesionada cuando menor sea el número de partidos que la conforman porque es más difícil lograr un acuerdo sólido y duradero si sumamos los intereses político-programáticos de cada uno de los partidos. Este riesgo puede ser minimizado en la medida en que se pueda firmar un compromiso más formal entre los miembros de la coalición y que el acuerdo tenga elementos para su seguimiento, vigilancia y evaluación en cuanto a su periodicidad y cumplimiento.

Fue Scott Mainwaring el que alertó sobre el riesgo para los sistemas democráticos de combinar el presidencialismo con el multipartidismo, sobre todo el polarizado, es decir, el que tiene más de 5 partidos que participan en el sistema. “Según el autor, bajo estas condicionantes político-institucionales existe gran posibilidad de que los presidentes electos carezcan de mayorías legislativas, y por tanto de que los poderes de gobierno entren en conflicto y generen un bloque decisional” (Chasquetti, 2001, p. 324). Desde la perspectiva de Mainwaring, los sistemas presidenciales con sistemas de partidos pluripartidistas polarizados generan tres tipos de dificultades: 1) estimulan el conflicto entre los poderes de gobierno, sobre todo entre el Ejecutivo y el Legislativo, sobre todo porque es más complejo lograr consensos entre varias fracciones políticas; 2) genera condiciones para la polarización del sistema, en particular entre el partido o los partidos del presidente y los de la oposición; y 3) por los anteriores, dificulta la conformación de coaliciones de gobierno e incluso la inestabilidad o debilidad del mismo si el gobierno no puede lograr un acuerdo con la oposición (Chasquetti, 2001).

Los apoyos de los partidos necesariamente se tienen que traducir en votos en el Congreso, de tal manera que la fuerza de los partidos se mide por el número de escaños con los que cuenta cada uno de ellos en el Legislativo. A partir de esta fuerza se puede calcular la fuerza integral de la coalición de gobierno. Este tipo de alianzas en el seno del Legislativo puede trascender al ámbito gubernamental y sus diferentes tipos: a) Gobierno de partido mayoritario (mayoría absoluta); b) Gobierno de coalición mayoritaria de partidos (mayoría absoluta); c) Gobierno de partido minoritario (mayoría relativa); y d) Gobierno de coalición minoritaria (mayoría relativa) (V. *Infra*, p. 32).

La consecuencia directa de esta condición bajo la que se desarrollan los sistemas presidenciales multipartidistas es que resulta muy probable la existencia de gobiernos presidenciales minoritarios pero incapaces de construir coaliciones políticas que les permitan formar mayorías o gobernabilidad. En este caso, la hipótesis enfatiza en el número de jugadores con derecho de veto sobre la coalición: entre mayor es el número de jugadores con derecho de veto es mayor también el número de temas que tienen que ser salvados por la coalición y el número posible de desacuerdos en la misma; en este mismo grado es menor la probabilidad de que la coalición pueda prevalecer.

Estos trabajos suponen que un aumento en el número de jugadores diluye la posible concentración de vetos, lo que hace que el resultado sea más inseguro e impredecible. En otras palabras, un aumento en el número de partidos en el gobierno aumentaría los costos de transacción dentro del gobierno. Por el contrario, un menor número de socios facilitaría la resolución de cualquier desacuerdo entre los miembros de la coalición, lo que

disminuiría la posible insatisfacción dentro de la coalición, lo que a su vez aumentaría la duración de la coalición (Albala, 2017b, p. 20-21).

A efecto de realizar un cálculo de la fragmentación partidaria, Nievas utiliza el «Índice del número efectivo de partidos», el cual es una de las propuestas más usada en estudios electorales para medir el nivel de fragmentación del sistema de partidos.²⁷ Este índice ayuda a comprender por qué sistemas políticos que aparentemente están muy fragmentados, como el mexicano, en realidad no lo son tanto si consideramos que en realidad, tanto durante el periodo del «sistema de partido hegemónico» como en el «sistema de partido dominante», la mayoría de los votos se concentraban en un partido político, proceso que durante la transición hacia la competitividad electoral concentró en solo tres o incluso dos partidos la votación nacional. Se entiende que sistemas de partidos que tienen muchos partidos políticos, en realidad no están tan fragmentados. En ellos, la conformación de coaliciones en realidad no es tan compleja, sino que exige el esfuerzo de los partidos políticos y del Presidente, quien por lo regular es el convocante de las mismas.

Desde luego, cuando hablamos de fragmentación en realidad nos estamos refiriendo a una fragmentación político-ideológica, es decir, que en realidad el problema no es el número de partidos sino su fragmentación político-ideológica; es decir, que en sistemas en donde existe un número amplio de partidos, pero sucede que estos están cercanos ideológica y políticamente, sería probable la posibilidad de que existiera un acuerdo político para la formación de una coalición. Por el contrario, en sistemas en donde existe no sólo un número amplio de partidos sino una fragmentación y polarización muy amplia en el espectro de la geometría política, será menos probable la posibilidad de formar coaliciones (Cfr. Nievas, 2017). Es así que la hipótesis sobre la formación de coaliciones que señala que el número de partidos es determinante para la formación de coaliciones es matizada para señalar que lo verdaderamente importante no es el número sino la polarización político-ideológica. En la misma sintonía se manifiesta Albala (2016), quien abreva de otros autores (Alcántara, 2003; Crespo y Garrido, 2008 y Chasquetti, 2008) para enunciar una variable denominada «Número de Partidos Relevantes»,

²⁷ “El índice del número efectivo de partidos se calcula dividiendo la unidad entre la suma de los cuadrados de los porcentajes de escaños (o porcentaje de votos) obtenidos por los partidos, expresados en decimales (el 20% sería 0,20). Si en la elección participan tres partidos y cada uno recibe una proporción similar del total de votos, el resultado del índice sería cercano a 3. Pero si dos de los tres partidos reciben cerca del 45% de los escaños (o votos) cada uno, y el tercer partido recibe solo el 10%, el resultado sería cercano a 2,4. El índice intenta reflejar que, a pesar de haber tres partidos, el funcionamiento del último sistema se asemeja al bipartidista, mientras que el funcionamiento del primero se acerca más al tripartidismo puro”. (en Payne et. al. (2006), citado por Nievas, 2017, pp. 119).

que en realidad es una medida sobre fragmentación partidaria que pondera el peso real de los partidos realmente relevantes.

Albala (2016), pese a que insiste en señalar que no existe una variable determinante para la formación de coaliciones, en su investigación empírico-cuantitativa, encuentra que la combinación de variables que influyen positivamente en la formación de coaliciones es un sistema electoral “facilitador”, un número de partidos elevado (aunque ya vimos que esta variable puede ser efectivamente matizada), y unos poderes presidenciales débiles. Incluso señala que no existe ningún caso de coalición que cumpla con la combinación siguiente: número bajo de partidos con poderes débiles del presidente.

El segundo tipo de coaliciones se relaciona con aquellas que se refieren a la distancia político-ideológica de los socios que forman parte de la coalición. La hipótesis puede enunciarse de la forma siguiente:

Hipótesis. Son más viables las coaliciones en las que la distancia político-ideológica de los socios no es tan grande, porque se tiene mayor margen a la hora de negociar cuestiones de “principios” y políticas. Por el contrario, cuando la distancia político-ideológica entre los partidos que conforman la coalición es grande, es más difícil mantener la unidad en el tiempo y negociar mutuamente declinación de principios y políticas (Nievas, 2017).

Considerando la cercanía político-ideológica de los partidos: son más viables las coaliciones en las que la distancia político-ideológica de los socios no es tan grande, porque se tiene mayor margen a la hora de negociar cuestiones de “principios” y políticas. Por el contrario, cuando la distancia político-ideológica entre los partidos que conforman la coalición es grande, es más difícil mantener la unidad en el tiempo y negociar declinación de principios y políticas. Es evidente que un partido ubicado a la extrema izquierda de la geometría política tendrá más problemas para coaligarse con un partido que se ubica a la extrema derecha del esquema. Los autores manejan los conceptos de coaliciones homogéneas y heterogéneas para determinar la distancia político-ideológica que existe entre los socios de la coalición (*Infra*, p. 64; Reniu, 2008).

Nievas (2017) presenta un modelo para calcular la polarización de los partidos que deriva de Ruiz y Otero (2013). Consiste en clasificar la posición político-ideológica de los partidos en el esquema de la geometría política (de izquierda a derecha) en un espacio ordinal que va de 1 para las posiciones de izquierda, 5 para las posiciones de centro y 10 para las posiciones de derecha (se trata sólo de una

clasificación ordinal, no una escala de valores). Con base en esta clasificación se realizan algunas derivaciones sobre la polarización político ideológica: cuando existe una distancia de 1 punto entre un partido y otro se considera una polarización “baja”; cuando se trata de una distancia entre 1 y tres puntos se trata de una polarización “moderada”; si existe una distancia de más de 3 puntos estaríamos en un escenario de polarización “elevada”. Desde luego, las tesis que se derivan de esta clasificación señalan que es más factible construir coaliciones en un sistema de partidos en el que la polarización entre ellos es “baja” e incluso “moderada”; en un sistema de partidos en el que la distancia político-ideológica es “elevada” será muy difícil construir coaliciones duraderas.

Los resultados que obtienen los autores sobre la confirmación de coaliciones son que: 1) los partidos que son más cercanos al Presidente son más proclives a participar en un gobierno de coalición que los partidos políticos que son lejanos al presidente; 2) un Presidente fuerte tendrá mayores posibilidades de impulsar la conformación de una coalición cuando también el Congreso es fuerte; 3) un Congreso fuerte se inclinaría más hacia la conformación de una coalición cuando el Presidente cede posiciones en favor de los grupos coligados (Alemán y Tsebelis, 2012).²⁸

Con relación al tamaño de los partidos, señalan que es más complicado que los partidos pequeños puedan ser invitados a formar parte de la coalición por dos razones:

(...) primero, los partidos pequeños no proporcionan un bloque sustancial de votos al presidente, y segundo, los partidos pequeños son más fáciles de ser “comprados” o “cooptados” por el presidente bajo una dinámica de proyecto a proyecto, a diferencia de los partidos grandes, haciendo innecesaria la compensación mediante posiciones en el gabinete (Alemán y Tsebelis, 2012, p. 22).

Los autores también otorgan importancia al nivel de profesionalización que tienen los partidos en el Congreso; es decir, no sólo importa la distancia político-ideológica que tienen los partidos con relación a la posición del Presidente, sino que también importa el nivel de profesionalización y consolidación democrática que tiene el Congreso: cuando los partidos y el Congreso son más profesionales y

²⁸ “Los resultados confirman nuestras expectativas de que a mayor distancia ideológica entre un partido y el presidente, entonces menor es la probabilidad de que el partido participe en el gabinete. (...) En el mismo contexto, la probabilidad de participar en el gabinete es de cerca del 9 por ciento para un partido posicionado lejos del presidente (es decir, dos desviaciones estándar desde la media), mientras que es un 27 por ciento cuando la posición del partido coincide con la del presidente” (Alemán y Tsebelis, 2012, p. 23-24).

preparados es menos probable que, dada la distancia político-ideológica, pasen a formar parte de una coalición con el presidente (Aleján y Tsebelis, 2012).

Los presidentes (aun aquellos que poseen una batería de poderes formales) parecen más dispuestos a acercarse a otros partidos y formar gabinetes de coalición cuando se enfrentan a congresos fuertes –compuestos por legisladores profesionales capaces de una fiscalización significativa– que cuando enfrentan instituciones amateurs. (...) Los presidentes que lidian con congresos débiles no están presionados a formar coaliciones, mientras que los presidentes que se enfrentan a congresos fuertes mantienen mayor preocupación acerca de cómo le irá a sus propuestas en el congreso, y prestarán mayor atención a la construcción de coaliciones. (Aleján y Tsebelis, 2012, p. 29).

Otro elemento importante a considerar en esta dimensión es la relación de cercanía entre los líderes de los partidos que conforman la coalición: cuando esta relación es cercana, es más factible que la coalición se pueda concretar y consolidar (Reniu, 2015).

El tercer tipo de hipótesis de este bloque tiene que ver con la importancia que tiene para las coaliciones contar o no con la existencia de un partido “pivote” o “bisagra”, en los términos en los que lo manejamos líneas atrás (*Infra*, p. 62-63). De esta manera, la hipótesis puede quedar enunciada de la siguiente manera:

Hipótesis. Un «partido pivote» o “bisagra” existe cuando los votos con los que éste cuenta en el Congreso son absolutamente necesarios para la conformación de una coalición ganadora mínima. Si este partido aporta esos votos existe la coalición, si no la coalición no puede formarse. Si esta coalición se forma, el «partido pivote» obtiene importantes beneficios políticos, incluyendo la asignación de carteras en el gobierno.

En este caso, lo importante es destacar que, en contextos de gobiernos divididos, los «partidos pivote» adquieren una relevancia muy importante porque de ellos realmente depende la posibilidad de que se puedan formar coaliciones que puedan otorgar legitimidad y gobernabilidad a los gobiernos.

En este sentido, el partido pivote es aquel que garantiza con sus votos la existencia o permanencia de la coalición, por lo cual, evidentemente, también se ubica en la posición de exigir los dividendos necesarios para el sostenimiento de la misma, lo cual puede ser traducido tanto en carteras políticas en el caso de que el partido desee formar parte del gobierno de manera directa como en la formulación e

instrumentación de políticas, en el caso en el que dese sobre todo establecer una agenda y un discurso político conveniente a su base electoral.

El cuarto y último tipo de hipótesis relacionada con el sistema de partidos es la que tiene que ver con si los partidos son nacionales o no. La hipótesis que puede ser enunciada en este aspecto es la siguiente:

Hipótesis. Las coaliciones con partidos consolidados a nivel nacional son más duraderas que aquellas que se constituyen entre partidos de carácter regional o aquellas entre un partido nacional y otro regional o incluso local.

La existencia de partidos políticos nacionales tiene que ver con la reglamentación que tenemos a nivel nacional. Lo que podemos observar es que realmente son pocos los partidos políticos regionales que han logrado obtener su registro como partidos políticos nacionales y han logrado trascender en la vida política nacional. De los últimos años podemos contar, por ejemplo, con el caso de Morena, de muy reciente registro, y del partido Movimiento Ciudadano, con una presencia nacional y regional limitada; en realidad la escena política hasta antes de la firma del Pacto por México estuvo dominada por los tres partidos políticos nacionales más importantes: el PRI, el PAN y el PRD. Realmente ningún partido político regional ha podido destacar en la vida política nacional. Es por ello que, en este tema, esta hipótesis aún tiene pocos elementos empíricos para ser efectivamente valorada.

2.2.4. Hipótesis que tienen que ver con el tamaño de la mayoría legislativa con la que cuenta el Presidente:

Un cuarto bloque de Hipótesis se refiere a aquellas que tienen que ver con el tamaño de la mayoría legislativa con la que cuenta el Presidente. Se trata de cinco tipos de hipótesis: 1) cuando el Presidente no tiene una mayoría suficiente para gobernar eficientemente; 2) la existencia o no de una mayoría bicameral (un elemento en suma valioso porque los especialistas, salvo Jordi Albala, no habían puesto suficiente énfasis es esta variable); 3) la existencia o no de un presidente popular; 4) el nivel de fragmentación del Poder Legislativo; y 5) la existencia o no de proporcionalidad en la representación de los intereses en el Congreso.

El primer tipo de hipótesis tiene que ver con el tamaño de la mayoría con la que gobierna el presidente. La hipótesis puede ser enunciada de la manera siguiente:

Hipótesis. El presidente que no cuenta con una mayoría de su partido en el Legislativo pierde la capacidad para poder realizar las reformas necesarias para poder gobernar más o menos eficientemente.

Esta hipótesis parece cierta en los dos sexenios gobernados por el PAN. Hay una serie de estudios que abonan en esta línea de investigación (Nacif, 2004; Casar, 1999b; López, 2003; Lujambio, 2002; y Sainez, 2011). A este tipo de gobiernos podemos llamarlos «Gobiernos de coalición minoritaria», ya que en ninguno de los dos periodos presidenciales los gobiernos panistas pudieron contar con mayoría en ambas cámaras. Vicente Fox intentó realizar reformas estructurales pero la mayoría política del PRI se lo impidió; Felipe Calderón intentó hacer lo mismo, pero tampoco contaba con mayoría en las Cámaras, de tal manera que sólo pudo sacar en alianza con el PRI una tímida reforma energética.

El corolario de esta hipótesis es que, cuando el Presidente cuenta con una mayoría importante tiene una mayor capacidad, no sólo para gobernar, sino también para impulsar los paquetes de iniciáticas que son necesarios para ello. Si esta mayoría es más grande, desde luego esto otorga una capacidad adicional de gobernabilidad y de potencial aprobación de iniciativas al Presidente. Por el contrario, cuando esta mayoría es pequeña, el Presidente tendrá enormes dificultades para legislar y más para gobernar. Desde luego, el umbral que es necesario para considerar si una coalición es o no mínima, suficiente o amplia, depende en realidad de las limitantes normativas y políticas que imperan en el sistema político. Lo importante es considerar que, para la teoría de coaliciones, el argumento rikeriano de que estas se conforman con obtener el número de escaños mínimamente suficiente para ganar una votación es superfluo, en el sentido de que siempre será necesario o políticamente más correcto construir coaliciones amplias porque de ello dependen la capacidad legislativa y la gobernabilidad del Presidente (Cfr. Albala, 2016).

Diversos autores discuten sobre el tamaño de esa mayoría necesaria para dar gobernabilidad al sistema, pero no existe consenso en torno a los números porque estos dependen de muchos factores. No obstante, autores como Albala (2016), quien retoma a otros tantos como Altman (2001); Garrido (2003); y Chasquetti (2008), señala que este umbral es de por lo menos 55 % de los votos en el Legislativo.

Un segundo tipo de hipótesis tiene que ver con la importancia de las mayorías bicamerales; incluso con la existencia de los Congresos bicamerales para la formación de coaliciones en el Congreso. La hipótesis puede ser enunciada de la siguiente forma:

Hipótesis. El control de una mayoría bicameral no es necesario ni suficiente para garantizar coaliciones estables. Pero si un gabinete de coalición en un régimen presidencial tiene una mayoría bicameral, entonces el acuerdo de coalición sobreviviría (Albala, 2017a).

Poca atención se ha prestado la existencia del bicameralismo en los sistemas presidenciales hasta los recientes estudios de Albala (2017b). Si formar una mayoría en sistemas unicamerales es un proceso complejo, lograrlo en un sistema bicameral debe ser doblemente difícil. Luego entonces, se presume que un Presidente que tiene un control mayoritario en ambas cámaras tiene mayor capacidad legislativa y mayor gobernabilidad e incluso tiene un margen de maniobra más amplio para convocar y formar coaliciones de gobierno.

Albala (2017b) operacionaliza la hipótesis de la siguiente manera: se etiqueta un 2 para los casos en los que la coalición tiene una mayoría bicameral; 1 si la coalición tiene mayoría solamente en una de las cámaras del legislativo, y 0 si la coalición no cuenta con ninguna mayoría. No obstante, los resultados que obtiene Albala sobre si puede considerarse que contar con una mayoría en ambas cámaras es determinante para la formación de coaliciones, el resultado es que no es así.

(...) si una coalición tiene una mayoría en una sola cámara (MAJ (1)) o está constituida por un número moderado de partes (PARTE (1)), entonces sobreviviría. En otras palabras, tener una mayoría en una sola cámara o un número moderado de socios de la coalición constituye condiciones suficientes para producir coaliciones duraderas. (Albala, 2017b, p. 20).

Albala (2017b) enuncia que “(...) el control de una mayoría bicameral facilita el proceso de formulación de políticas, evitando así la disolución de la coalición” (p. 6). También acierta al señalar que el éxito de la coalición finalmente se observa en la capacidad de los gobiernos para generar propuestas de política pública y esta capacidad no está asegurada con la existencia de mayoría en ambas cámaras. ¿Para qué se quiere el poder que otorga la mayoría si no se sabe qué hacer con él? En el análisis de esta variable se encuentra que coaliciones que tienen mayoría por lo menos en una de las cámaras pueden sobrevivir, y que, desde luego, el factor bicameral, no siendo determinante va acompañado de otros factores como la posibilidad de reelección presidencial, la existencia de una polarización de partidos

moderada, facultades de veto del Presidente, la no existencia de elecciones intermedias y un contexto económico favorable.

El cuarto tipo de hipótesis se construye a partir de la posibilidad de que exista un presidente que tenga el atributo de la popularidad. Esta puede ser enunciada de la forma siguiente:

Hipótesis. La popularidad del presidente tiene efectos positivos en la formación de coaliciones.

Un presidente carismático y popular tiene mayores posibilidades de convocar a la conformación de coaliciones exitosas, especialmente en periodos de crisis económica, política y social. Aunque es también predecible la posibilidad de que este tipo de coaliciones formadas en contextos de crisis tengan también ciertos elementos de inestabilidad y permanencia (Nievas, 2017). Lo importante aquí, es considerar que, en los sistemas presidenciales, tal como lo refieren Alemán y Tsebelis (2012), cuando hablan del *Presidente formateur*, las habilidades políticas que éste tiene para acercarse con su población y el nivel de aceptación popular juegan un papel importante en el proceso de formación de coaliciones.

El quinto tipo de hipótesis refiere a la fragmentación o proporcionalidad existente en el Congreso (así como en su momento nos referimos también a la fragmentación del sistema de partidos); esta puede ser enunciada de forma siguiente:

Hipótesis. La fragmentación existente en el órgano legislativo puede afectar el proceso de formación de coaliciones.

De la misma forma como se enuncia la fragmentación del sistema de partidos se puede medir la fragmentación existente en el Legislativo (Alemán y Tsebelis, 2012; Chasquetti, 2001; y Albala, 2017). Un Legislativo fragmentado sería aquel en el que las posiciones político-ideológicas de los actores están distanciadas de tal manera que es casi imposible el acuerdo para formar una coalición; para que esta pudiera existir, sería necesario que la distancia entre las fuerzas políticas, por lo menos entre las potencialmente coligantes, sea moderada, de tal manera que estén dispuestas a negociar cuestiones de programa e incluso de principios con la finalidad de construir una coalición ganadora.

Un sexto tipo de hipótesis está relacionado con la composición de los partidos una vez que se ha conformado la coalición, tanto en el Legislativo como en las carteras de gobierno. La hipótesis es enunciada de la siguiente manera:

Hipótesis. Cuando los puestos en el gabinete están repartidos de manera que todos los partidos estén representados proporcionalmente, puede existir mayor responsabilidad por parte de los partidos políticos en mantener la coalición.

Con la finalidad de medir el nivel de fusión de Legislativo, Amorim Neto propone un indicador denominado Tasa de Fusión del Gabinete, el cual mide la proporción en la que se conforman las carteras de gabinete con relación a la composición del Legislativo (Amorim Neto, 2006). La medida va de 0 a 1, por lo que entre mayor sea la tasa de fusión la coalición tendrá más probabilidad de ser duradera. Stevens (2014) señala que, para el caso de México, la Tasa de Fusión del Gabinete de Vicente Fox era de 0.14, ya que Fox designó a algunos miembros apartidistas en su gabinete, aunque esta misma tasa disminuyó posteriormente cuando Fox integró a su gobierno a diversos miembros de su partido (Stevens, 2014).

No existe un trabajo que pueda medir la Tasa de fusión del gabinete para los gobiernos de Calderón, Peña Nieto e incluso la de López Obrador, pero sería interesante medir este resultado para efectos de poder comprobar si es cierto que esta medida fue más alta en el gobierno de Peña Nieto, donde la coalición Pacto por México, legislativamente fue en suma exitosa.

2.2.5. Hipótesis sobre la operación de los Presidentes con minorías legislativas

Un quinto bloque de hipótesis tiene que ver con la forma en la que operan los Presidentes que cuentan con minorías legislativas, lo cual es la norma más que la excepción en la mayoría de los países democráticos. Lo importante es considerar que la existencia de minorías parlamentarias no impide la formación de coaliciones, sino que más bien las condiciona, determina su funcionamiento. Se trata de dos tipos de hipótesis: 1) la primera trata sobre la operación de los presidentes que no tienen mayoría y antes de tomar posesión de su cargo operan políticamente para conformarla; 2) la segunda trata sobre el hecho de que los presidentes cuentan con mayoría legislativa, pero tratan de construir «coaliciones sobredimensionadas» para dar legitimidad a su gobierno.

El primer tipo de hipótesis trata sobre el hecho de que los presidentes no cuentan con una mayoría legislativa para gobernar, pero, antes de tomar el cargo, operan políticamente para contar con esa mayoría. La hipótesis es enunciada de la forma siguiente:

Hipótesis. Los presidentes que, como resultado del proceso electoral, no tienen mayoría en el Legislativo, antes de tomar posesión operan políticamente para construir una mayoría legislativa que les permita gobernar y sacar adelante sus iniciativas.

Las coaliciones son una forma política específica con la que operan los sistemas presidenciales; al respecto se tiene prejuicio acerca de que los gobiernos divididos en sistemas presidenciales conducen a la parálisis, pero no se considera que cuando se da esta hipótesis, la de los gobiernos divididos, estos buscan formar coaliciones para poder gobernar y tener una mayor legitimidad. Uno de los textos que trata este tema con mucha puntualidad, aunque sólo para el caso de Estados Unidos, es *Divided We Govern*, del politólogo norteamericano David Maythew (Casar, 1999a).

De hecho, Albala (2016), en una investigación sobre los gobiernos presidenciales en América Latina, demuestra que 39.28 de los gobiernos surgieron como gobiernos minoritarios, pero esa tasa se transformó a 67.86 % cuando iniciaron los gobiernos; es decir, una mitad de los presidentes minoritarios dejaron de serlo en el periodo entre el que ganaron la elección y tomaron posesión del cargo. Esto implica que un presidente minoritario opera políticamente para conformar una coalición mayoritaria una vez que ha ganado la elección.

Este elemento también hace necesario poner énfasis en este periodo de tiempo: el tiempo que transcurre entre el momento en el que el Presidente gana la elección y el momento en el que se da la toma de posesión, precisamente porque es el momento en el que se forman las coaliciones de gobierno.

El segundo tipo de hipótesis trata sobre el tipo de coaliciones sobredimensionadas, que se construyen cuando el Presidente cuenta con mayoría legislativa, pero busca dar legitimidad al actuar de su gobierno. La hipótesis es enunciada de la siguiente manera:

Hipótesis. Un Presidente que cuenta con mayoría legislativa en ambas cámaras no necesariamente puede impulsar coaliciones de gobierno o legislativas; lo hace cuando tiene necesidad de dar legitimidad a sus acciones de gobierno.

En el periodo posterior a la alternancia panista, una vez habiendo recuperado la presidencia el PRI, nuevamente cambió la coyuntura, encontrando un presidente “fuerte” con mayoría parlamentaria de su partido en ambas cámaras. Sin embargo, a pesar de que el partido del Presidente cuenta con una mayoría relativa, esto no le es suficiente para aprobar por sí solo iniciativas de ley y menos tratándose de reformas constitucionales (V. Cita 37). No obstante, el Presidente mexicano decidió impulsar una

alianza con los dos partidos de oposición más importantes El PAN, aliado histórico del PRI, contaba con los votos necesarios para convertirse nuevamente en aliado clave de la coalición con sus 114 diputados y 38 senadores, suficiente para conformar mayorías. Sin embargo, el Presidente y su partido también decidieron integrar a la coalición del PRD, sobre todo a la élite más liberal y negociadora de este partido, en el intento de sumar sus 104 diputados y 21 senadores. Esta situación llevó al Pacto pro México a considerarse una «coalición sobredimensionada», se entiende que no con la finalidad de conformar una mayoría suficiente para aprobar las reformas, sino más bien para conformar una mayoría que garantizara la legitimidad de las reformas a través de integrar a la coalición a los partidos de oposición más importantes.

2.2.6. Hipótesis sobre la separación sistémica entre el Ejecutivo y el Legislativo (diferente origen electoral y legitimidad separada)

Un sexto bloque de hipótesis tiene que ver con la forma como se construyen las coaliciones en los sistemas en los que prevalece una separación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, sobre todo, haciendo énfasis en el diferente origen electoral de los dos poderes y la fuente primigenia de su legitimidad. Se trata sólo de un tipo y se puede enunciar de la siguiente manera:

Hipótesis. Dado el diferente origen tanto del Poder Ejecutivo como del Poder Legislativo en los regímenes presidenciales, es más difícil para el Presidente conformar coaliciones de gobierno.

En realidad, esta hipótesis se relaciona con los sistemas presidenciales en los que existe una verdadera separación entre poderes; mejor dicho, en sistemas en los que el Poder Legislativo y Ejecutivo tienen una real y verdadera autonomía. El caso más crítico es cuando el Poder Legislativo se niega a cooperar con el Ejecutivo. El origen de este conflicto se encuentra en la disputa por la legitimidad popular: como los dos cuerpos derivan su legitimidad del voto popular ambos reclaman también soberanía, hasta el punto de llegar a competir por intereses contrapuestos. En este caso, estamos en un escenario que los especialistas denominan «gobierno dividido».

En estos casos, la conformación de una verdadera coalición política implica un verdadero riesgo para el Presidente, porque implica la capacidad para ejercer sus mejores artes (y habilidades de negociación) en la conformación de la misma.

2.2.7. Hipótesis sobre las facultades institucionales y políticas del Presidente para intervenir en el proceso legislativo

Un séptimo bloque de hipótesis se relaciona con las facultades con las que cuentan los Presidentes para intervenir en el proceso legislativo. Se trata sólo de un tipo de hipótesis, la cual puede ser enunciada de la manera siguiente:

Hipótesis. Si el Presidente considera que tiene fortaleza institucional y la legitimidad para impulsar sus propias iniciativas de políticas sin necesidad de apoyarse en una coalición con alguna expresión política del Legislativo no promoverá la formación de coalición alguna; por el contrario, las coaliciones son más viables en sistemas en los que el presidente tiene debilidad institucional y poca legitimidad (Reniu, 2008).

Si el Presidente considera que tiene fortaleza institucional y la legitimidad para impulsar sus propias iniciativas de políticas sin necesidad de apoyarse en una coalición con alguna expresión política del Legislativo, no promoverá la formación de coalición alguna; por el contrario, las coaliciones son más viables en sistemas en los que el presidente tiene debilidad institucional y poca legitimidad (Reniu, 2008).

Cuanto más elevados son los poderes del Presidente, más alta es la tentación de gobernar solo (sin formar coaliciones). La posibilidad de gobernar por decreto desincentivaría la negociación. Por oposición cuanto menos autónomo del Parlamento más alta es la necesidad de formar coaliciones (Mainwaring y Shugart, 1994; Amorim Neto, 2006; Alemán y Tsebelis, 2012; Martínez-Gallardo; 2012). (Albala, 2016, p. 465).

En los casos en los que el Poder Ejecutivo se impone al Legislativo, se pueden desarrollar características tales como: a) trato preponderante y preferencial por parte del Legislativo a las iniciativas del Ejecutivo en el proceso parlamentario;²⁹ b) apoyo político a las iniciativas del Ejecutivo por parte de

²⁹ Trata sobre la ausencia o presencia de mecanismos propios del proceso parlamentario para dar curso a la iniciativa; la hipótesis particular es que, al ser presentadas las iniciativas del Presidente, el proceso parlamentario se agiliza para dar turno y tratamiento privilegiado a las mismas. Esto se puede observar mediante el otorgamiento de turno para el análisis de las Iniciativas porque el proceso parlamentario indica que las iniciativas deben ser analizadas en el turno con el que son ingresadas. No obstante, como señala la propia variable, se presume que el trato que se le da a las iniciativas presidenciales es “preferencial”, es decir, se agilizan los tiempos en los cuales se le otorgan los turnos a comisiones, se discute y se vota sin demora en el seno de estas y se discute y se vota sin demoras en Pleno, esto sin considerar que en algunos casos las iniciativas presidenciales ni siquiera son procesadas en comisiones sino que son discutidas directamente en el Pleno de las cámaras, según sea el caso. También se presupone que las Iniciativas que envía el Presidente de la República al Congreso no tienen contrapropuestas ni contrapesos en el proceso de dictaminación, pues como son

los líderes de los grupos parlamentarios;³⁰ c) escasa discusión en comisiones de las iniciativas del Ejecutivo; d) aprobación amplia (más allá de la votación mayoritaria) de las iniciativas del Ejecutivo.³¹ Un Congreso disminuido y con poca iniciativa frente a la hiperactividad del Ejecutivo se ve obligado a declinar sus facultades en favor de aquel, proceso que podemos denominar «declinación parlamentaria». En estos casos, es el Ejecutivo el promotor de estas reformas, quien abre la agenda para la discusión del tema, quien instala la mesa para discutir y formular las iniciativas y para presentarlas ante el Congreso. Jasmine Farrier (2004), quien ha estudiado la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo de los Estados Unidos, tienden a señalar una “(...) patológica incapacidad para para hacer frente a un importante problema nacional y optar por suprimir los procesos legislativos normales y/o delegarlos en otra institución” (p. 1). (Traducción propia).³²

La mayoría de los Presidentes latinoamericanos tienen facultades importantes para imponerse al Legislativo con poderes proactivos (veto, iniciativa preferente) (Reniu y Albala, 2012), por lo cual podemos considerar que, en general, en ellos existen escasos estímulos para desarrollar actitudes colaborativas con el Congreso.

(...) en la medida que su poder se encuentre debilitado y necesite de la ley para concretar sus objetivos existe mayor probabilidad de formación de coaliciones políticas ejecutivas. A la inversa, cuando no asiste a una situación de debilidad su estrategia puede estar sustentada en la realización de objetivos políticos por la vía de decretos. (Nievas, 2017, pp. 135-136).

Cox y Morgenstern (2001b) ubican los procesos de toma de decisiones de los Parlamentos democráticos en tres modalidades básicas: generativa, reactiva y proactiva. Los Parlamentos latinoamericanos, según estos autores, son reactivos puesto que, en su opinión, carecen de recursos para generar sus propias propuestas legislativas por lo que su estrategia se limita a enmendar y vetar las

producto del “consenso” de las tres fuerzas políticas con mayor representación en las cámaras no hay otras iniciativas que puedan plantearse como alternativas en el debate.

³⁰ Jasmine Farrier, en su libro *Congressional Ambivalence* (2010), reseña con solvencia la importancia del discurso de los parlamentarios en pro o en contra de alguna Iniciativa: la hipótesis principal de esta investigación es la importancia de las expresiones de los legisladores y los líderes públicos sobre las opciones de políticas y sus votos, porque tal discurso político fundamenta las alternativas de las políticas, las victorias y las derrotas alrededor de los argumentos que rodean cada una de esas alternativas y la naturaleza sustantiva de los cambios legislativos.

³¹ El supuesto que sustenta esta variable es que las iniciativas presentadas por el Presidente son votadas con mayorías más amplias con relación a las aprobaciones que se tienen en otras iniciativas de menor relevancia para el Congreso.

³² “(...) a pathological inability to deal with an important national issue and opt to suppress normal legislative processes and/or delegate power in to another institution.”

iniciativas que parten del Ejecutivo. Frente a estas características del Legislativo el Ejecutivo responde también con una estrategia: 1) si los presidentes se enfrentan a un Legislativo recalcitrante, su estrategia será ejercer sus poderes unilaterales actuando como «presidente imperial»; 2) si el Presidente se enfrenta a un poder negociador, su estrategia será negociar como un «presidente coalicional» con dos alternativas: cargos públicos para los partidos coligantes o políticas públicas que permitan participar a los aliados; y 3) si el presidente se enfrenta a un Legislativo subordinado, su estrategia será actuar como un «presidente dominante» (García, 2007).

El caso en el que los poderes institucionales del Presidente son débiles es importante para los investigadores, porque se trata de casos en los cuales el Presidente podría considerarse más coalicional, es decir, que está más interesado en sortear la dificultad de tener un legislativo fuerte mediante la construcción de acuerdos coalicionales que le permitan gobernar. No obstante, Albala (2016, p. 467-470) prueba precisamente lo contrario, al señalar que, en América Latina, la mayor parte de las coaliciones (80 % de los casos) han tenido por caso presidentes con facultades institucionales fuertes. De hecho, el autor agrega que es muy poco probable que se puedan desarrollar coaliciones políticas en donde se presentan dos variables: un sistema de pocos partidos con poderes débiles del Presidente.

Por su parte, Stevens (2014), buscando resolver la pregunta de ¿Cuáles son las condiciones que incentivan la formación de coaliciones legislativas en regímenes presidenciales? Señala que son fundamentales cuatro aspectos: 1) la existencia de amplias facultades legislativas para el Presidente; b) la asignación de carteras ministeriales a los miembros de la oposición; 3) la lejanía de elecciones presidenciales y 4) la concentración de beneficios para una clientela.³³

2.2.8. Hipótesis sobre las facultades de control del Legislativo sobre el Ejecutivo

Un paquete de hipótesis más, trata sobre la relación inversa a la anterior, es decir, las facultades con las que cuenta al Poder Legislativo para influir en las acciones del Ejecutivo. En este bloque consideramos tres tipos de hipótesis: 1) las relacionadas con el hecho de que el Poder Legislativo tiene

³³ En relación a este último caso, el de la relación clientelar, Stevens (2014) la establece como aquella en la cual: “(...) el patrón tiende a ser una “maquinaria política” que distribuye bienes para ser electo o reelecto; a cambio de estos bienes, el cliente vota a favor del patrón, creando así una relación asimétrica de dependencia. Las “maquinarias políticas” o partidos, acuden al sector de la población más vulnerable, es decir, a los pobres, para involucrarlo en esta relación (Scott, 1972).” (p. 36).

amplios poderes de control sobre las acciones del Ejecutivo; y 2) las que consideran el nivel de consolidación y profesionalización del Poder Legislativo para la formación de coaliciones.

El primer tipo, que se relaciona con las facultades con las que cuenta el Poder Legislativo para intervenir en el Ejecutivo, se puede enunciar de la manera siguiente:

Hipótesis. En sistemas en donde el Legislativo tiene mayores poderes de control de las acciones del Ejecutivo (ratificación de nombramientos; corrección presupuestal), el Ejecutivo tenderá a formar coaliciones de gobierno para garantizar el impulso de su programa de gobierno.

Esta nos señala que cuando el Poder Legislativo tiene una mayor capacidad de control sobre las acciones del Ejecutivo y en la posibilidad de participar directamente en el nombramiento e incluso cese de los miembros del gabinete se trata de un Legislativo fuerte. Esa fortaleza la ejerce directamente sobre la capacidad de acción del Ejecutivo, de manera que la reacción de éste será buscar establecer una alianza más forma que le permita impulsar su programa de gobierno y poseer un gabinete más estable (Reniu y Albala, 2012; y Reniu, 2008).

El segundo tipo de hipótesis refiere al nivel de institucionalización del Poder Legislativo; esta puede ser enunciada de la siguiente forma:

Hipótesis. El Ejecutivo que tiene como contraparte un Legislativo fuertemente institucionalizado y profesionalizado es más cauteloso para impulsar una coalición política. Por el contrario, el Ejecutivo que tiene como contraparte un Legislativo poco institucionalizado y profesional tiene incentivos para establecer una negociación más agresiva en torno de sus estrategias de gobierno.

La hipótesis correlativa es la siguiente:

Hipótesis. "(...) la probabilidad de que un partido (no presidencial) participe en un gobierno de coalición aumenta cuando el balance de poder es menos desventajoso para el congreso". (Alemán y Tsebelis, 2012, p. 9 y 12).

Un Legislativo altamente profesionalizado y prestigiado, con legisladores con experiencia legislativa y procesos legislativos complejos provoca un presidente más negociador pero cauteloso; en este sentido, los gobiernos que se enfrentan a Legislativos fuertes, altamente institucionalizados y profesionalizados, prefieren el establecimiento de coaliciones más formales para contrarrestar la alta estima y autoridad del Legislativo, lo cual le puede dar incluso la posibilidad de controlar al Congreso mediante el establecimiento de acuerdos políticos más concretos (Alemán y Tsebelis, 2012). En este

escenario, el Congreso se convierte en un verdadero poder de contrapeso para las acciones del Ejecutivo, siendo un proceso más confiable para una de las fracciones representadas en la institución legislativa enfrentar un proceso de coalición con el Presidente. Desafortunadamente, los Congresos latinoamericanos presentan bajos niveles de institucionalización, haciendo más complicados los procesos de las coaliciones políticas (Reniu, 2008).

2.2.9. Hipótesis sobre disciplina parlamentaria

El noveno bloque integra hipótesis relacionadas con la medición de la disciplina parlamentaria en el Congreso. Integra dos hipótesis: 1) la que tiene que ver con las mediciones de la disciplina parlamentaria en el Congreso; y 2) las que tienen que ver con la importancia de las iniciativas que se presentan en el Legislativo.

El primer tipo, que trata sobre el nivel de disciplina parlamentaria que existe en el Legislativo, la hipótesis puede ser enunciada de la siguiente manera:

Hipótesis. “Con partidos disciplinados se facilitan los acuerdos interpartidarios y las coaliciones en el legislativo pues el presidente no necesita negociar el apoyo de legisladores individuales, sino con los jefes de las bancadas”. (López, 2003).

Un complemento de esta hipótesis puede enunciarse de la siguiente manera:

Hipótesis. En los sistemas políticos en los que existe baja disciplina legislativa es más difícil la conformación de coaliciones.

Podemos entender la disciplina parlamentaria como “(...) el acatamiento de los miembros de un partido (independientemente de sus preferencias individuales) a las instrucciones o a la influencia de su líder” (Valencia, 2005, p. 7). Es entendible que cuando hablamos del líder hacemos referencia al líder del grupo parlamentario en el órgano legislativo en primera instancia y al líder del partido como referentes importantes de la orientación política del voto de los legisladores. Sobre este tema, Mainwaring y Shugart (1996) señalan que “Con partidos disciplinados se facilitan los acuerdos interpartidarios y las

coaliciones en el legislativo pues el presidente no necesita negociar el apoyo de legisladores individuales, sino con los jefes de las bancadas” (López, 2003, p. 125-126).³⁴

La escasa disciplina parlamentaria y la falta de capacidad de los partidos políticos para construir una línea política consistente en el Legislativo puede provocar incapacidad del cuerpo colegiado para establecer los lineamientos institucionales y las políticas de la nación, en correspondencia con los intereses del Ejecutivo. En este caso, para el Ejecutivo se hace imposible la aprobación de las reformas legislativas necesarias para la instrumentación de su programa de gobierno, lo cual limita su capacidad de acción y de respuesta a las demandas derivadas de la sociedad. Ante esta situación, el Ejecutivo opta por una línea menos negociadora, estableciendo negociaciones verticales con los líderes de los partidos políticos y estableciendo acuerdos sobre la base de una disciplina parlamentaria más estricta. De esta forma, el presidente no necesita negociar con cada uno de los legisladores en lo particular sino con los líderes de las fracciones parlamentarias, haciendo más viable el camino de coaliciones políticas más concretas.

El líder de cada bancada negocia con el presidente, quien intercambia influencia en políticas públicas y patronazgo por votos. El presidente les provee a los líderes la capacidad de castigar a los legisladores individualistas, negándoles su cuota presupuestal o de patronazgo si no siguen la línea del partido (Figueiredo et al., 2000:19). (Stevens, 2014, p. 31).

De hecho, Stevens (2014) argumenta en torno de que entre las variables que incentivan la formación de coaliciones se encuentra el hecho de que los grupos parlamentarios sean disciplinados con relación a su dirigencia central y que los diputados sean disciplinados con relación al líder del grupo parlamentario.³⁵

El segundo tipo de hipótesis de este bloque tiene que ver con la importancia de las iniciativas que se presentan en el Congreso y se enuncia de la siguiente forma:

³⁴ Uno de los indicadores más importantes para medir la disciplina parlamentaria es el Índice de Rice, cuyo cálculo se realiza midiendo el Porcentaje de votos mayoritario de un grupo parlamentario menos el Porcentaje del voto minoritario. El índice va de 0 A 1; cuando su valor es 1 quiere decir que la disciplina del grupo parlamentario es elevada, al contrario, si el porcentaje es cercano a 0, la disciplina parlamentaria es muy baja o incluso nula (Stevens, 2014).

³⁵ A esta variable que determina la formación de coaliciones, se agregan la posibilidad de tener amplias facultades legislativas; la asignación de carteras ministeriales a la oposición; la no existencia de elecciones presidenciales y la existencia de beneficios clientelares. El estudio de Stevens es muy importante porque estadísticamente muestra la significancia de cada una de estas variables que se enuncian (Stevens, 2014).

Hipótesis. A mayor importancia política de las iniciativas legislativas que conforman la coalición, más posibilidades existen de que la coalición pueda naufragar.

En este rubro, Zepeda (2017) nos presenta un trabajo de (Espinoza y Fuentes, 2007) quienes construyeron un índice de importancia política de las iniciativas aprobadas al Poder Ejecutivo. Este índice contiene tres variables: alcance, repercusión, debate y votación. El índice muestra mucha capacidad explicativa para establecer porque una iniciativa es votada, independientemente de que se trate de iniciativas presidenciales o no. Incluso puede ayudar a determinar la importancia de las iniciativas derivadas del Presidente.

Los autores miden específicamente las iniciativas para el periodo de gobierno del Presidente Vicente Fox, señalando que lo que prevaleció fue 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”. (Zepeda, 2017, p. 20). En síntesis, el Presidente Vicente Fox fue ignorado por el bloque mayoritario en el Poder Legislativo.

2.2.10. Hipótesis sobre la formalidad de los acuerdos de la coalición

El décimo bloque de hipótesis tiene que ver con el nivel de formalidad de los acuerdos que se construyen en el seno de la coalición; esta hipótesis puede ser enunciada de la manera siguiente:

Hipótesis. La existencia de acuerdos más formalizados tendrá un impacto positivo en la duración de la coalición.

Sobre todo, en relación a que la lógica de la construcción de la coalición requiere de la formulación de un acuerdo de mayor alcance que un simple alianza, el cual tiene que tener una plataforma más duradera, incluso formalizada en un documento base de la coalición en el que se establezcan con claridad los objetivos a alcanzar, las estrategias determinadas para alcanzarlos, así como las metas precisas para evaluar el nivel de cumplimiento del acuerdo e incluso los dividendos institucionales por la participación de cada uno de los partidos que conforma la coalición (Cfr. Sartori, 1994b; y Valencia, 2012).

El documento de la coalición puede tener dos tipos fundamentales: un acuerdo político-programático, en donde se establecen las condiciones políticas que dan origen al compromiso, los

márgenes de participación de cada uno de los miembros y las políticas públicas que enarbola el programa, estas últimas con diferentes niveles de detalle. Aunque también puede tratarse de un documento técnico, en donde además se establecen alcances cuantitativos de cada una de las acciones que integran las políticas desarrolladas por la alianza, además los procedimientos de formulación, instrumentación y evaluación de las mismas, incluso el funcionamiento de los órganos internos de consulta, discusión, aprobación y evaluación de cada uno de los acuerdos.

2.2.11. Hipótesis relacionadas con la forma de gobierno

El onceavo y último bloque de hipótesis tiene que ver con la forma de gobierno que existe en el contexto donde se forma la coalición. Puede ser enunciada de la forma siguiente:

Hipótesis: las coaliciones que se construyen en contextos de gobiernos unitarios son más exitosas que las coaliciones que se construyen en gobiernos federales.

Los teóricos tienden a dar mayor importancia a la lógica federal en el momento de la construcción de coaliciones, sobre todo por su diseño institucional, que obliga al gobierno federal a incluir a los poderes regionales en la construcción de coalición. Por el contrario, los estados unitarios tendrán más dificultad para formar una coalición en la que se incluyan los poderes regionales (Cfr. Nievas, 2017).

2.3. Conclusiones

Hemos realizado un seguimiento y análisis de 11 grupos de hipótesis que están relacionadas con las coaliciones políticas que se construyen en gobiernos presidenciales. Estos once grupos integran un total de 30 hipótesis de diferente naturaleza que cubren un esquema muy amplio de posibilidades en torno de la construcción de coaliciones políticas.

En un primer apartado se trabajó con las hipótesis relacionadas con el tiempo político; se encontró que el surgimiento de las coaliciones está muchas veces determinado por tiempos en los que existen crisis económico-políticas en el país; por el contrario, tiempos de estabilidad sociopolítica determinan la posibilidad de que puedan prevalecer las coaliciones más no tener origen; también se puede observar que el inicio del mandato presidencial es un tiempo más favorable para el surgimiento de coaliciones,

no así el periodo en el que el mandato presidencial fenece, y que las coaliciones que se construyen en gobiernos estables buscan sobre todo credibilidad, confianza y legitimidad.

En el segundo apartado se estableció que el tipo de sistema electoral también juega un papel determinante en la formación y mantenimiento de coaliciones políticas: quedando los elementos hipotéticos con los siguientes argumentos: las coaliciones políticas se forman prioritariamente durante los procesos electorales; el objetivo de las coaliciones va más allá de ganar una elección, por lo regular también implica la aprobación de leyes y la instrumentación de políticas públicas; cuando existe reelección del Presidente, elecciones intermedias y segunda vuelta electoral, la coalición es más probable que no pueda perdurar; los partidos electorales se mostrarán más inclinados a participar en una coalición cuando el rendimiento electoral que tenga la coalición sea atractivo, es decir, que tenga rendimientos electorales crecientes.

En el tercer apartado desarrollamos hipótesis que están relacionadas con el sistema de partidos; estas señalan que las coaliciones políticas tienen mayores probabilidades de éxito cuando el sistema de partidos está menos fragmentado; cuando la distancia político-ideológica de los socios de la coalición no es tan grande, es decir, que su posición política ideológica no es tan distante uno de otro; cuando se constituye con partidos nacionales consolidados que aquellas que se constituyen con partidos regionales o locales. Asimismo, cuando se conforma una «coalición ganadora mínima», puede ser necesaria la presencia de un «partido bisagra», es decir, aquel que garantiza los votos mínimos para el éxito de la coalición; asimismo, éste partido es altamente beneficiado con los dividendos de la misma.

En el cuarto apartado discutimos hipótesis que tienen que ver con el tamaño de la mayoría con la que cuenta el Presidente al momento de formar la coalición; entre los factores que determinan el tamaño de esta mayoría se encuentran los siguientes: contar con una mayoría en el Legislativo es necesario para el presidente que impulsa una coalición, si no puede conseguir esta mayoría, su probabilidad de éxito se verá seriamente disminuida y por lo consiguiente la coalición tendrá poca probabilidad de sobrevivir; es más probable, aunque no suficiente, que la coalición con una mayoría bicameral para que pueda sobrevivir; la popularidad del presidente también tiene un efecto importante sobre la conservación de la coalición; así también, el nivel de fragmentación que muestren los partidos en el órgano legislativo: entre mayor sea la fragmentación será menor la probabilidad de permanencia de la coalición; con relación a la conformación de la coalición, si como parte de los acuerdos de la misma,

los puestos del gabinete se reparten proporcionalmente al tamaño de la coalición, está tendrá mayor probabilidad de ser exitosa porque los partidos tendrán mayor corresponsabilidad en el cumplimiento de los acuerdos.

En el apartado cinco discutimos diversas hipótesis relacionadas con la operación de los Presidentes con minorías legislativas; estas señalan que es muy probable que un Presidente que no cuenta con una mayoría legislativa, antes de tomar posesión de su cargo, intente operar para construir una mayoría suficiente para impulsar su programa de gobierno; ahora bien, un Presidente que cuenta con mayoría legislativa para aprobar su programa de gobierno, también puede operar políticamente para construir una coalición que le permita aliados políticos que le garanticen legitimidad para sus acciones de gobierno.

En un sexto apartado desarrollamos un conjunto de hipótesis que discutieron el tema de la separación sistémica entre los poderes Ejecutivo y Legislativo; en ellas se señala que en los sistemas políticos presidenciales es más difícil para el Presidente formar coaliciones porque el origen del Poder Ejecutivo y Legislativo es diferente y porque ambos tienen una fuente de legitimidad popular.

En un séptimo apartado trabajamos las hipótesis que están relacionadas con las facultades institucionales con las que cuenta el Presidente de la República para intervenir en el proceso legislativo; entre ellas encontramos que es más probable la formación de coaliciones políticas en regímenes en los que el Presidente tiene debilidad institucional y poca legitimidad, ya que este busca construir una coalición para dar legitimidad y fuerza política legislativa a sus acciones de gobierno; por el contrario, Presidentes que de entrada cuentan con mucha legitimidad y fortaleza institucional estarán poco inclinados a la formación de coaliciones políticas.

En el apartado ocho también trabajamos con las facultades con las que cuenta el Legislativo para controlar las acciones del Ejecutivo; se trabajó con dos hipótesis un tanto contradictorias. La primera dice que resulta determinante para la formación de coaliciones el hecho de que el Poder Legislativo pueda ejercer control sobre ciertas acciones del Ejecutivo como es el caso de la ratificación de sus nombramientos y también el control presupuestal de las políticas de gobierno; pero, por otro lado, también se señala que las coaliciones también tienen mayor probabilidad conformarse y de sobrevivir en contextos en los cuales el Legislativo tiene debilidad institucional, porque para este es más fácil tener un control de las políticas públicas que desea impulsar. Lo que diferencia los resultados es la forma de

gobierno: en regímenes democráticos es ideal contar con parlamentos fuertes para construir coaliciones, lo cual no es ideal en gobiernos no democráticos.

En el apartado nueve discutimos diversas hipótesis relacionadas con los niveles de disciplina parlamentaria que muestran los Legislativos; en este sentido queda establecido que es importante para las coaliciones políticas contar con partidos disciplinados porque esto facilita la realización de acuerdos políticos entre el Presidente y las élites partidistas; por lo contrario, cuando existe una baja disciplina parlamentaria es más difícil la conformación de coaliciones; también se establece que cuando las iniciativas políticas que ampara la coalición son más importantes o trascendentes, es más difícil la existencia del acuerdo político.

En el apartado décimo, discutimos en torno de las hipótesis que se trabajan sobre el tema de la formalidad de los acuerdos de la coalición, señalan que es más probable la supervivencia de las coaliciones cuando los acuerdos que se tejen en su seno están debidamente formalizados.

En el apartado once se discute sobre las coaliciones que tratan el tema de la forma de gobierno que existe en el contexto donde se forma la coalición y señalan que las coaliciones que se construyen en contextos de gobiernos unitarios son más exitosas que las coaliciones que se construyen en gobiernos federales.

En general, nos parece que era necesario contar con un trabajo que explorara de conjunto las hipótesis que trabajan el tema de las coaliciones políticas; tener una visión de conjunto era muy importante para los investigadores que estudiamos el tema. Esta visión de conjunto puede ayudarnos a valorar cuáles son los temas que son más trabajados en la literatura sobre coaliciones y también aquellos temas que pueden ser abordados por investigaciones futuras en el tema. En suma, pese a que el objetivo de este trabajo fue sólo de tipo exploratorio, el cumplimiento de este plantea una serie de retos investigativos que pueden ser abordados por nuevos estudios del estado del arte en la disciplina.

Finalmente, presentamos el Cuadro 6, en el que, de manera adelantada, se presume sobre la existencia de las hipótesis presumidas para caso mexicano. Se menciona que estas se presentan de manera adelantada porque precisamente en capítulo 4 se discute con profundidad sobre la prueba de cada una de estas hipótesis.

Cuadro 6. Confrontación de hipótesis en el caso de Pacto por México	
Hipótesis	Estatus de hipótesis en Pacto por México
Tiempos de crisis político-sociales son más factibles para el surgimiento de coaliciones.	No confirmada El Pacto por México surge en un momento en el que no existe crisis político-social.
Un contexto socioeconómico favorable es favorecedor para la permanencia de las coaliciones.	Confirmada El Pacto por México no sobrevivió más de un periodo legislativo, tal vez debido a la inestabilidad político-económica del periodo.
El inicio del mandato presidencial es una coyuntura más favorable para la formación de coaliciones.	Confirmada. El Pacto surge en el inicio del mandato presidencial de Enrique Peña Nieto (<i>Supra</i> , p. 236).
Gobiernos estables son más favorables para la formación de coaliciones.	No confirmada El gobierno mexicano acusa inestabilidad política en el momento de la firma de la coalición (<i>Supra</i> , p. 191-196).
En sistemas presidenciales, las coaliciones se forman prioritariamente durante los procesos electorales.	No confirmada. La coalición se formó una vez terminado el proceso electoral antes de que el nuevo Presidente tomará posesión (<i>Supra</i> , p. 236).
Las coaliciones de gobierno trascienden el proceso electoral, incluyendo la aprobación de leyes y la instrumentación de políticas públicas.	No confirmada. La coalición Pacto por México sólo se considera una coalición legislativa que no trascendió al ámbito gubernamental.
La reelección incentiva la permanencia de las coaliciones políticas.	Nula. No se puede probar en el caso porque México no tiene reelección.
Las ocurrencia de elecciones intermedias incrementa los incentivos para romper las coaliciones.	Confirmada. Las elecciones intermedias provocaron la ruptura de la coalición (<i>Supra</i> , p. 177).
La segunda vuelta fomenta la creación de coaliciones políticas.	Nula. México no cuenta con segunda vuelta electoral.
Los partidos políticos se muestran más proclives a formar coaliciones dependiendo del rendimiento electoral que la coalición parece ofrecer.	Positivo. El fenómeno que se presenta es que el rendimiento electoral obtenido por los partidos fue negativo (<i>Supra</i> , p. 173, 223).
Las coaliciones políticas son más factibles en sistemas de partidos con pluralismo moderado.	Positivo. México tiene un sistema de partidos con pluralismo moderado (<i>Supra</i> , p. 158-161 y 221-223).
Son más factibles las coaliciones políticas en las que la distancia político-ideológica de los socios no es muy lejana.	Parcialmente positiva. La distancia político-ideológica de dos de los aliados de la coalición era baja (PRI y PAN), pero también en dos aliados era alta (PAN y PRD), haciendo compleja la coalición (<i>Supra</i> , p. 161-173, 186, 216, 218 y 222).
Cuando se conforma una «coalición ganadora mínima» es necesaria la presencia de un «partido bisagra», es decir, aquel que garantiza con los votos mínimos el éxito de la coalición; asimismo, éste partido es altamente beneficiado con los dividendos de la misma	No confirmada. No se confirma la presencia del partido bisagra en la coalición (<i>Supra</i> , p. 143, 213-214, 218 y 225).
Las coaliciones con partidos consolidados a nivel nacional son más duraderas que aquellas que se constituyen entre partidos de carácter regional.	Positivo. En el caso de México, todos los partidos del sistema son partidos nacionales (<i>Supra</i> , p. 142, 155, 156, 173 y 214).

El presidente que no cuenta con una mayoría de su partido en el Legislativo pierde la capacidad para poder realizar las reformas necesarias para poder gobernar.	Positivo. El partido del Presidente contaba con la mayoría relativa, pero no suficiente para aprobar reformas legislativas por sí sólo (Supra: 127).
El control de una mayoría bicameral no es necesario ni suficiente para garantizar coaliciones estables.	Negativo. En el caso mexicano el control bicameral sí es importante para poder sacar las reformas de la coalición.
La popularidad del presidente tiene efectos positivos en la formación de coaliciones.	Positivo. El Presidente mexicano gozaba de un buen nivel de popularidad.
La fragmentación existente en Legislativo puede afectar el proceso de formación de coaliciones.	Positivo. Las fracturas del Pacto por México se hicieron evidentes, sobre todo en los partidos aliados de la coalición (Supra, p. 179-183).
Cuando los puestos del gabinete están repartidos proporcionalmente entre los miembros de la coalición, estos pueden estar más comprometidos con la supervivencia de la misma.	Negativo. En el caso del Pacto por México, no se repartieron puestos en el gabinete a personajes de los partidos políticos coligados.
Los presidentes minoritarios operan políticamente para construir una mayoría legislativa que les permita gobernar y sacar adelante sus iniciativas.	Positivo. El gobierno de Enrique Peña Nieto operó para construir una coalición que le permitiera legitimar sus iniciativas legislativas (Supra, p. 159-160, 175, 181-185, 230, 236 y 240).
Un Presidente con mayoría en ambas cámaras impulsa coaliciones cuando tiene necesidad de dar legitimidad a sus acciones de gobierno.	Positivo El gobierno de Peña Nieto tenía mayoría en ambas cámaras, pero construyó la coalición para dar legitimidad a sus acciones de gobierno (Supra, p. 159-160, 175, 181-185, 230, 236 y 240).
Dado el diferente origen tanto del Poder Ejecutivo como del Poder Legislativo en los regímenes presidenciales, es más difícil para el Presidente conformar coaliciones de gobierno.	Positivo. El presidente mexicano tiene que consensar con los partidos políticos representados en el Congreso la realización de las reformas importantes para su gobierno.
Las coaliciones son más viables en sistemas en los que el presidente tiene debilidad institucional y poca legitimidad.	Negativo. El presidente mexicano tenía legitimidad y no tenía debilidad institucional.
Las coaliciones políticas son más factibles cuando el Legislativo tiene mayores poderes de control sobre las acciones del Ejecutivo.	Negativo. En el caso mexicano, el Poder Legislativo no cuenta con elementos para controlar las acciones del Ejecutivo.
Ante un Legislativo fuertemente institucionalizado y profesionalizado, el Ejecutivo es más cauteloso para impulsar una coalición política.	Positivo. En México el Congreso carece de profesionalización y aún tiene elementos importantes que no están institucionalizados, como por ejemplo el control clientelar del Presidente hacia los legisladores.
Con partidos disciplinados se facilitan los acuerdos interpartidarios y las coaliciones en el Legislativo.	Positivo. Dos de los partidos aliados de la coalición (PRI y PAN) tienen altos índices de disciplina legislativa, sobre todo los que representan la mayor cantidad de votos (Supra, p. 149-154, 156-158, 197, 225-226 y 229-230).
A mayor importancia política de las iniciativas legislativas, más posibilidades existen de que la coalición pueda naufragar.	Positivo. La importancia de las iniciativas derivadas del Pacto por México era alta, considerando que incluso sus propios

	promotores les llamaban “reformas estructurales” (<i>Supra</i> , p. 127, 136, 158, 184 y 229).
La existencia de acuerdos más formalizados tendrá un impacto positivo en la duración de la coalición.	Positivo. La coalición estableció un documento rector sobre las reformas que serían realizadas y su orden (<i>Supra</i> , p. 159-160).
Las coaliciones que se construyen en contextos de gobiernos unitarios son más exitosas que las coaliciones que se construyen en gobiernos federales.	Negativo. La coalición se construye en el marco de un gobierno federal, no por ello menos exitosa.

Fuente: elaboración propia con base en Wolin (2012), Perochena (2018), Albala (2016 y 2017b), Reniu y Albala (2012), Amorim (2006), Alemán y Tsebelis (2012), Stevens (2014); Nievas (2017); Chasquetti (2001); Garrido (2006), Reniu (2008 y 2015), López (2003), Nacif (2004), Mayer-Serra (2017), García (2007), Zepeda (2017), Sartori (1994) y Valencia (2012).

En general, podemos observar que de las 29 hipótesis que se discuten en el presente apartado, se considera que 16 de ellas se confirman en el caso de la coalición Pacto por México; una de ellas se confirma parcialmente y 10 no se confirman; 1 más no se puede verificar en nuestro caso. En el capítulo 4 de la presente investigación se realizará un ejercicio más profundo sobre la existencia de estas hipótesis en el caso mexicano, aportando las evidencias necesarias de su presencia o de su ausencia, aunque en este caso es importante tener un diagnóstico previo para poder tener presente la importancia de la coalición y tener en consideración que en su contexto representaba una oportunidad importante para el Ejecutivo.

CAPÍTULO 3. SISTEMA POLÍTICO MEXICANO Y LAS REFORMAS DEL PACTO POR MÉXICO

3.1. Sistema político mexicano y relación entre los poderes

El objetivo del presente capítulo es analizar los componentes que conforman el sistema político mexicano, sobre todo los que tienen que ver con la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, tales como la caracterización del presidencialismo mexicano, su relación con las dos cámaras del Poder Legislativo, la correlación de fuerzas al interior del Congreso, el sistema de partidos, la relación entre los partidos y la relación de los partidos con el gobierno, sus posiciones político ideológicas y sus posiciones respecto de las negociaciones de acuerdos en un contexto de gobierno dividido. En la segunda parte, realizamos una reseña de la conformación de la coalición que dio origen el Pacto por México, el inicio de las conversaciones de la coalición, las posiciones político-ideológicas de los participantes, los acuerdos de origen, y el proceso político-legislativo para la aprobación de cada una de las reformas; finalmente realizamos una descripción del proceso que le dio fin a la coalición.

3.1.1. El presidencialismo mexicano de acuerdo con las tipologías actuales

De acuerdo con las características enunciadas en el Capítulo I de esta investigación, referidas a los elementos básicos de los sistemas presidenciales (*Infra*, p. 19) podemos identificar que el sistema político mexicano es un tipo puro de sistema presidencialista. Todo ello en base a que el presidente mexicano es electo en un proceso democrático independiente de la elección del Legislativo; tiene un mandato fijo de 6 años sin derecho a reelección y no puede ser depuesto por el Legislativo; puede nombrar a sus funcionarios con relativa autonomía y no controla la agenda legislativa.³⁶

³⁶ En algunos casos, algunas carteras ministeriales (secretarías) requieren de la aprobación del Congreso, pero siempre a propuesta del Presidente. Por ejemplo, a partir de 2018, el Fiscal General de la República será nombrado por el Senado a propuesta de una terna seleccionada por el Presidente de la República; además, el artículo 76 de la Constitución señala que, en caso de que el Presidente optara por conformar un gobierno de coalición, los secretarios de estado serían ratificados por este mismo órgano.

Para Sartori (1994b), el sistema político mexicano del periodo del gobierno de partido hegemónico parece un sistema presidencial democrático, pero en éste el Ejecutivo posee poderes casi dictatoriales sin llegar a ser una dictadura, un sistema que tuvo estabilidad desde el periodo posrevolucionario hasta el año 2000, cuando el PRI cedió la presidencia a otro partido. Después de “institucionalizada” la Revolución Mexicana, el sistema político ha sido sumamente estable: el presidente con “poderes dictatoriales” los ha cedido cada seis años de manera ininterrumpida, incluso en periodos de catástrofes económicas y políticas. Esta estabilidad se debe sobre todo a que un partido hegemónico ha dominado la escena política del país y los puestos de representación en el Congreso; de hecho, hasta antes del 2000, al PRI no le era necesario construir gobiernos de coalición o alianzas políticas estratégicas con otros partidos para gobernar.

Sartori (1994b) proponía que la reforma del presidencialismo mexicano debería estar encaminada a introducir mecanismos parlamentarios de control presidencial para convertir el sistema en uno semipresidencial. La esencia de este sistema la describe en los términos siguientes: “(...) el sistema semipresidencialista funciona basado en el poder compartido: el presidente debe compartir el poder con un primer ministro; a su vez, el primer ministro debe conseguir un apoyo parlamentario continuo” (p. 136). A estas propuestas, Sartori (1994b) adicionaba la necesidad de construir un nuevo sistema electoral, la reelección de los miembros del Poder Legislativo y una delimitación más clara de los poderes del Presidente, todas ellas reformas que, a la postre, se instrumentaron en el sistema político mexicano. No podemos soslayar también lo que el politólogo italiano consideraba los defectos fundamentales del parlamentarismo y por los cuales no recomendaba a México transitar hacia este sistema: a) sobre representatividad de los partidos más grandes en los sistemas de mayoría relativa: los sistemas parlamentarios están diseñados para facilitar la consolidación de una mayoría parlamentaria que constituye la base del gobierno; b) debilidad frente a los poderes localistas de los legisladores estatales frente a partidos nacionales; c) necesidad de disciplina parlamentaria: el problema es la tradición de los sistemas de partidos como el mexicano, con baja disciplina parlamentaria; y d) el riesgo de pluralismo asambleario, que se pone al otro extremo de la balanza, un parlamento sumamente dividido que no tiene la capacidad de generar un ejecutivo estable.

En el mismo sentido se pronuncian Reniu y Albala (2012), al señalar que si se pretende mejorar la relación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, la variable más significativa sería la participación

efectiva del legislativo en el proceso de nombramiento y cese de los miembros del gabinete; su instrumentación implicaría que el Legislativo, a través de mecanismos tales como la censura o incluso la revocación, participaría directamente en el nombramiento e incluso en el cese de los funcionarios; ello también implicaría la necesidad de que el presidente buscara la posibilidad de construir una coalición más amplia que permitiera no sólo la ratificación sino también la instrumentación de un paquete más amplio de políticas públicas que necesariamente buscarían construir un consenso más amplio entre el Ejecutivo y el Legislativo. Al respecto, Carpizo (2007) propone una escala en la que el sistema presidencialista integra instituciones propias del sistema parlamentario: presidencialismo puro, presidencialismo predominante, presidencialismo atemperado, presidencialismo con matices parlamentarios y presidencialismo parlamentarizado.

3.1.2. Caracterización de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en México

Tomando en consideración las tipologías desarrolladas en el Capítulo I sobre la caracterización de las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo (*Supra*, p. 39-48), en México podemos considerar que, atendiendo a la tipología desarrollada por Mercedes García Montero (2007), el tipo de relaciones que se presentan combinan un Ejecutivo «preponderante» frente a un Legislativo «reactivo». Desde el punto de vista de García (2007), el Ejecutivo preponderante se puede verificar en el hecho de que éste tiene una elevada tasa de iniciativas aprobadas por el Legislativo y por el nivel de participación que tiene en el proceso de formulación de las leyes importantes. Un Legislativo «reactivo» puede medirse a través del bajo índice de éxito de las iniciativas que surgen en el Legislativo y la baja importancia relativa de dichas iniciativas. Desde luego, tal como lo mencionamos líneas arriba en el Capítulo I, el Presidente tiene poder sobre las carreras políticas de los diputados, la capacidad para otorgar prebendas políticas en procesos de negociación clientelar con cada uno de los diputados en lo particular (Cox y Morgenstern, 2001a).

Estos estudios pueden ser confrontados con los realizados por Mainwaring y Shugart (2002) y Cox y Morgenstern (2001a), quienes califican el sistema político mexicano como de «Ejecutivo potencialmente marginal», sobre todo porque no tiene facultad de veto ni de presentación preferente de iniciativas, ni mucho menos facultad para emitir decretos, es decir, un Ejecutivo que no tiene

mecanismos de control ni de intervención formales frente al Poder Legislativo, o como «Ejecutivo impotente», sobre todo porque el presidente carece del poder y libertad de acción para responder al veto del legislativo.³⁷

En contraparte, en este sistema, los poderes del Legislativo se pueden considerar como «Dominantes» en el sentido de que el Legislativo tiene facultades formales para sortear el veto del Ejecutivo, controla el proceso legislativo sin intervención del Ejecutivo, aunque tiene poderes limitados para intervenir en las acciones presidenciales, es decir, un Legislativo fuerte que tiene autonomía para procesar las iniciativas legislativas y que incluso controla ciertas acciones del Poder Ejecutivo.

Pero: ¿En el caso del sistema político mexicano, realmente nos encontramos con un Ejecutivo débil frente a un Legislativo fuerte? Creo que no es el caso. Parte de la respuesta tiene que ver con las más recientes reformas que se han realizado para fortalecer la capacidad del Ejecutivo para intervenir en el proceso legislativo. Para el caso de México, es importante considerar que recientemente se han realizado diversas reformas relacionadas con el fortalecimiento de los poderes institucionales del Presidente, de tal manera que las tres categorías que se miden en la tipología de los autores actualmente puede ser reseñada en los siguientes términos:

1) Con relación al poder de veto en México, este aún es parcial ya que no ha sido modificado desde 1923; cuando el presidente veta una ley, esta regresa a la cámara de origen para ser rediscutida en una nueva votación, de esta forma el veto puede ser superado.

2) La facultad del presidente para para presentar iniciativas con carácter preferente se introdujo en una reforma al artículo 71 constitucional de agosto de 2012, que introduce la facultad del Presidente para presentar hasta dos iniciativas preferentes al inicio de cada periodo de sesiones del Congreso. Con esta reforma se habría iniciado la transición de un modelo con «Ejecutivo potencialmente marginal» hacia un «Ejecutivo proactivo».³⁸

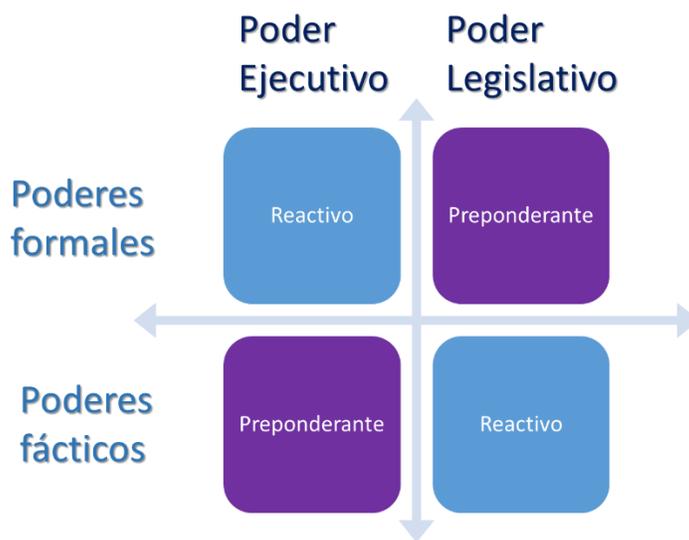
³⁷ “(...) el Poder Ejecutivo dispone de recursos legales limitados para actuar contra el Congreso: por una parte, su derecho, no exclusivo, a iniciar el proceso legislativo y, por otra, su derecho de veto para evitar leyes precipitadas o dañinas y para proteger al Ejecutivo de alguna imposición del Legislativo, 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 tres 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) (Hernández, 1994).” (Zepeda, 2017, p. 12).

³⁸ Otra propuesta de Sartori (1994) para el caso mexicano se le denomina la “Guillotina” (deriva del sistema parlamentario francés), en donde el Ejecutivo puede intervenir en el proceso parlamentario por medio de una solicitud para que la iniciativa en discusión pueda votarse inmediatamente; esto provoca la necesidad de que el Legislativo tenga que decidir

3) Lo que faltaría al presidente mexicano para que pudiera considerarse como un «Ejecutivo proactivo» o incluso «Potencialmente dominante» es tener la facultad de decreto, de la cual hasta la fecha carece. La facultad de decreto-ley presidencial establecida en el Artículo 29 constitucional está restringida a circunstancias excepcionales en las cuales el Congreso no puede legislar con oportunidad, además de que el proceso requiere que, posterior a la emisión del decreto presidencial, el Congreso tiene que aprobar las medidas tomadas emergentemente por el Ejecutivo.

Por ello es que se hace necesario realizar una combinación de los poderes facticos del Presidente (tasa de éxito de sus iniciativas presentadas e importancia de las iniciativas), de acuerdo con los cuales lo podríamos ubicar como Presidente «preponderante», con sus poderes formales, que lo ubican como un presidente «reactivo». Del otro lado nos encontramos con un Legislativo con poderes facticos limitados para legislar las iniciativas y que están tengan un impacto real en las políticas gubernamentales, lo que lo ubica como un Legislativo reactivo, y con poderes formales importantes, sobre todo para moderar el proceso legislativo con independencia del Ejecutivo. Esta relación dicotómica es expresada esquemáticamente en el siguiente gráfico:

Gráfico 5. Modelo dicotómico Ejecutivo/Legislativo en México (2012-2015)



Fuente: elaboración propia con base en García (2009); Cox y Morgenstern (2001a), Zepeda (2017) y Sartori (1994).

aceptar o rechazar una iniciativa y no postergar su debate indefinidamente. Esta propuesta no ha sido incluida en el sistema político mexicano.

En México, nos encontramos con un modelo dicotómico desde varios puntos de vista: en primera instancia porque los poderes Ejecutivo y Legislativo son en un aspecto «Preponderantes», pero en otro «Reactivos». El Poder Ejecutivo es «Preponderante» cuando usa sus poderes fácticos (negociación clientelar y uso de autoridad política frente a los legisladores) pero es «Reactivo» cuando usa sus poderes formales ya que estos son limitados (no puede emitir decretos ni poder de veto, por ejemplo). De manera inversa, el Poder Legislativo es «Preponderante» cuando usa sus poderes formales (control fiscal del Ejecutivo; autonomía legislativa), pero es «Reactivo» ya que no tiene facultades reales para formular e instrumentar leyes y políticas públicas sin la colaboración del Ejecutivo. Dicotómico desde luego porque ambos tienen una fortaleza y una debilidad frente al otro poder. El Poder Ejecutivo más fuerte desde el punto de vista de los poderes fácticos, el Poder Legislativo lo es desde los poderes formales, donde se atrincheró frente al Ejecutivo. El modelo es dicotómico también porque ambos poderes son complementarios uno del otro, sobre todo en un sistema democrático en donde, como ya vimos, ninguno de los dos poderes cuenta con mayorías absolutas.

El dilema de ubicación es que mientras que se considera como una realidad que la mayor parte de las iniciativas del Presidente son aprobadas con éxito, este no tiene poderes para intervenir de manera activa en el proceso legislativo. Sartori (1994b) aludía a esta necesidad en el caso de la transición a la democracia, en el sentido de las facultades del Ejecutivo en México, señalando que “La presidencia autoritaria debe perder poder, pero la presidencia democrática debe ser fortalecida” (p. 232).

En un escenario de gobierno dividido, el fortalecimiento de las facultades presidenciales de las que actualmente carece el Ejecutivo en México, tanto la facultad para emitir decretos sin autorización del Legislativo como la facultad de veto de leyes emanadas del legislativo, en este caso la ampliación del veto parcial, tendría como consecuencia un presidente que puede, en un escenario de disputa o polarización con el legislativo, impulsar leyes que le permitan instrumentar su programa de gobierno, así como vetar iniciativas que puedan ser contrarias al mismo programa. Es necesario también considerar que, aunque ésta es una oportunidad importante para ampliar las facultades del Ejecutivo, también puede ser un arma de doble filo, ya que el riesgo realmente es que se pueda regresar a tiempos en los que el Presidente era todo poderoso.

3.1.2.1. Relaciones entre el Ejecutivo y los partidos mayoritarios en el sistema político mexicano

La relación del Gobierno con el Partido Acción Nacional, sobre todo durante los gobiernos del PRI previos a la transición del nuevo siglo se puede calificar de tersa. Ya en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari podemos encontrar pistas de la buena relación con la dirigencia del PAN en las “concertaciones”, llamadas así como producto de la negociación entre el gobierno federal y el PAN, que tuvieron como resultado que el PAN gobernara los estados de Baja California y Guanajuato (Serna, 2016). La alianza ha sido relativamente estrecha; por ejemplo, Casar y Marván (2014) realizan un estudio de las reformas constitucionales instrumentadas entre los años de 1997 a 2012, en donde encuentran que la coalición más frecuente para la aprobación de reformas constitucionales fue entre el PRI y el PAN.

No obstante, ello, entrada la transición en México, ya en los gobiernos de Vicente Fox y Felipe Calderón, el PRI negó a los gobiernos del PAN la posibilidad de realizar reformas constitucionales debido al hecho de que este partido tenía control de la mayoría en los dos órganos del Congreso, haciendo en los hechos imposible cualquier reforma de carácter constitucional. Pasados los gobiernos panistas una vez entrado el nuevo gobierno priísta, el PAN señala que, pese al bloqueo del PRI a las reformas de los periodos anteriores, no actuaría de la misma manera:

Acción Nacional señaló enérgicamente que la transformación de México pudo ser mayor si la oposición no hubiera escatimado su apoyo a las reformas que el país requería, y que ante el próximo gobierno sería una fuerza política constructiva y dispuesta al acuerdo que beneficie a los mexicanos. (Estrada, *et. al.*, 2016, p. 38).

3.1.3. El sistema político mexicano hasta 2012

Aguirre y Amador (2016) señalan que la historia de la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo en México se ha caracterizado por ser una relación de subordinación permanente. Todo el periodo de Antonio López de Santa Anna, los treinta y cuatro años de la dictadura de Porfirio Díaz y todo el periodo de los gobiernos del partido hegemónico del PRI postrevolucionario son periodos de subordinación del Poder Legislativo al Ejecutivo.

Es un hecho histórico notable —y hasta ahora insuficientemente explicado— que de la Constitución revolucionaria de 1917 emergió un régimen de gobierno en que el Poder Ejecutivo tiene facultades visiblemente superiores a las de los otros dos poderes, sobre todo el legislativo. Cabe recordar que los

constituyentes de 1856 hicieron del legislativo el poder principal por dos motivos: primero, porque les obsedía el recuerdo de los cincuenta años anteriores, en que repetidamente el jefe del Ejecutivo se transformaba en dictador; y segundo, porque considerando inconclusa la obra de la Reforma, quisieron confiar su prosecución a una Cámara única de diputados con cierto aire de asamblea nacional revolucionaria a la francesa. (Cosío, 1974, p. 22).

Ahora, si bien es verdad que en la Constitución de 1917 los poderes institucionales del Presidente no son excesivos o dominantes, la construcción del sistema de partido hegemónico hizo del Presidente mexicano un personaje con facultades extraordinarias: "(...) la institución presidencial no nació poderosa o, cuando menos, no tan poderosa como llegó a ser cuando el sistema político se institucionalizó", señalan Elizondo y Nacif (2006, s/p). Como sabemos, uno de los poderes "meta-constitucionales" del presidente es la capacidad para controlar las carreras de los diputados por medio de la selección de los candidatos de su partido, de tal manera que también controla la forma en la que los representantes deben votar en el proceso legislativo (Cfr. Cosío, 1974; en: Guerrero y Amador, 2016).

3.1.4. Gobiernos divididos

La erosión del sistema político mexicano comenzó en 1988, cuando el PRI pierde la mayoría calificada en el Congreso; esto obligó al partido otrora hegemónico a buscar negociar con los partidos de oposición en caso de que se necesitara aprobar reformas constitucionales. Este proceso continuó en el siguiente sexenio; de hecho, diversos estudiosos (Casar, 1999b; Nacif, 2004; Lujambio, 2002) tienden a coincidir en que, a partir del gobierno de Ernesto Zedillo en 1994, México arribó de manera abrupta a una nueva etapa del sistema político denominada de «gobiernos divididos», sobre todo caracterizada porque el partido del Presidente de la República no cuenta con una mayoría legislativa en ninguna de las Cámaras para aprobar su agenda legislativa.

Luego de una débil recuperación, en 1997 el PRI pierde también la mayoría absoluta en el Congreso, lo que implica necesariamente que no puede ganar por sí mismo una votación simple en el Congreso. Desde esta fecha y hasta la victoria reciente de Morena en 2018, ninguno de los partidos con representación en el Congreso había podido obtener una mayoría calificada. El propio Nacif (2004), hablando en torno de la producción de iniciativas de ley una vez que se ha dado la alternancia política

en México hacia el año 2000, habla del fin de la época presidencialista señalando que “(...) con el advenimiento del gobierno dividido, el Ejecutivo perdió su papel dominante en la formulación de los cambios legislativos” (p. 16).

El gobierno de Vicente Fox intentó hacer cambios legislativos, pero no lo logró porque no contaba siquiera con una mayoría simple en alguna de las Cámaras y el PRI, que era la primera mayoría, se negó rotundamente a negociar temas importantes con el Presidente. Por esta circunstancia se dice que el gobierno de Fox sólo se limitó a administrar la actividad macroeconómica. Por su parte, el gobierno de Felipe Calderón también intentó realizar varias reformas, pero no contaba con mayorías suficientes para aprobarlas en el Congreso. Los resultados de Calderón fueron realmente magros.

Sin un gobierno dirigido por un partido hegemónico altamente disciplinado, la autoridad constitucional para legislar del Ejecutivo mexicano resultó ser mínima. (...) el poder de legislar del Presidente se convirtió en uno de los más débiles de la región: un emperador sin ropa. (Mayer-Serra, 2017, p. 24).

Esta hipótesis parece cierta en los dos sexenios gobernados por el PAN. Hay una serie de estudios que abonan en esta línea de investigación (Nacif, 2004; Casar, 1999b; López, 2003; Lujambio, 2002; y Sainez, 2011). A este tipo de gobiernos podemos llamarlos «Gobiernos de coalición minoritaria», ya que, en ninguno de los dos periodos presidenciales, los gobiernos panistas pudieron contar con mayoría en ambas cámaras.

Pero, al contrario, en el periodo posterior a la alternancia panista, una vez habiendo recuperado la presidencia el PRI, nuevamente ha cambiado la coyuntura, encontrando un presidente “fuerte” con mayoría parlamentaria de su partido en ambas cámaras. Sin embargo, a pesar de que el partido del Presidente cuenta con una ‘, esto no le es suficiente para aprobar por si solo iniciativas de ley y menos tratándose de reformas constitucionales.³⁹

³⁹ En México debe considerarse «coalición ganadora mínima» aquella que, en términos de lo establecido en el artículo 135 de la Carta Magna, cumple el requisito para efectuar adiciones o reformas a la propia Constitución, que a la letra dice: “(...) se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados”. Un cómputo simple de este requisito suma 333 diputados de un total de 500 y 85 senadores de un total de 128, siendo necesario además el voto aprobatorio de por lo menos 16 congresos de los estados (Sainez, 2011, p. 352-353). Esta deducción hay que matizarla, ya que la cuenta está maximizada, es decir, se cuentan a la totalidad de los diputados, siendo que el artículo de marras hablara de los diputados “presentes”, lo cual disminuye el dividendo de la operación.

Este contexto de pluralidad se repetía a todo lo largo y ancho del territorio nacional y en cada uno de los órganos de representación del país. Woldenberg (2006) aludía a esta nueva situación del sistema político mexicano señalando que:

(...) En los ayuntamientos coexisten representantes de partidos diferentes; gobernadores de un partido tienen que aprender a vivir con gobiernos municipales de otros, incluso en las capitales de los estados; las correlaciones de fuerzas en los congresos locales se modifican y en algunos el gobierno de la entidad de un color tiene que convivir con un Legislativo donde la mayoría tiene otra tonalidad; y el propio gobierno Federal se ve sometido a nuevas relaciones con los gobiernos estatales y municipales, al tiempo que el Congreso de la Unión se pluraliza (p. 58).

Además, como parte de los resultados del proceso electoral, el PRI gobernaba 21 entidades de las 32 que conforman la Federación, además de 63 % de los 2,445 municipios del país. Por su parte, el PAN gobernaba 4 entidades y 16 % de los municipios del país. El PRD gobernaba otras cuatro entidades y 10 % de los municipios del país. Otras tres entidades eran gobernadas por una coalición entre el PAN, PRD, PT y MC (Cfr. Serna, 2016). Esta situación permaneció hasta que el PAN perdió la Presidencia de la República en manos del PRI. La significación de la elección de 2012 es precisamente que nuevamente el mismo partido ganó no sólo la Presidencia, sino que también logró la mayoría en ambas cámaras, convirtiendo el sistema político en uno en posible transición hacia un sistema de partido dominante (Cfr. Guerrero y Amador, 2016).

El problema de este gobierno es que el PRI es un partido con mayoría relativa en ambas cámaras, pero no suficiente para procesar legislativamente las reformas necesarias para gobernar. Después de ganar las elecciones de 2012, las perspectivas del gobierno de Peña Nieto para lograr establecer las reformas estructurales necesarias para gobernar el país no eran del todo prometedoras. Valverde (2016) reseña un dilema que existe en el México contemporáneo: las reformas democráticas en México ampliaron la pluralidad y la legitimidad del régimen, pero ahora es imperativo que los gobiernos tengan gobernabilidad para completar la fórmula de legitimidad. El problema es que la pluralidad incrementa la complejidad para lograr los consensos necesarios para impulsar las reformas que sustentan los programas de gobierno. Ante este dilema, Valverde (2016) hace énfasis en que:

(...) los principales actores políticos construyen acuerdos semiformales para negociar y mejorar las posibilidades de éxito de las políticas. (...) En un proceso de negociación multinivel y multitemático, (...) cada

parte involucrada debería obtener algunas ganancias, de acuerdo con su posición relativa de apalancamiento (p. 137). (Traducción propia).⁴⁰

A este contexto hay que añadir un PAN derrotado, que ha perdido la Presidencia del país y que, producto de ello, se encuentra dividido en varias fracciones. Por el otro lado un PRD que fue incapaz de ganar la Presidencia y también dividido en dos grandes bloques: uno de izquierda moderada, más dispuesta a negociar con el gobierno, y otro de izquierda radical, que rechaza cualquier posibilidad de negociación con el sistema (Cfr. Serna, 2016).

La postura política dominante en el PRD hasta 2012 es la postura radical, liderada por Andrés Manuel López Obrador, dos veces candidato a la Presidencia de la República. Después de su derrota frente a Felipe Calderón en 2006, se negó a reconocer el resultado y se proclamó "Presidente Legítimo", impidiendo cualquier posibilidad de acuerdo político entre el gobierno del PAN y el PRD. Jesús Ortega, ya para entonces presidente del partido, y también partidario de la negociación con el gobierno, se enfrentó a las posturas de López Obrador y buscó establecer acuerdos con el gobierno de Calderón. Esta situación prevaleció hasta la elección de 2012, en que el PRD pierde nuevamente la elección presidencial de julio de 2012. Las disputas internas del PRD se solucionaron en septiembre de ese mismo año, cuando López Obrador anunció su salida del PRD y la formación de un nuevo partido-movimiento llamado Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) (Serna, 2016).

3.1.4.1. El Congreso mexicano en tiempos de pluralidad

Visto en sentido negativo, el presidencialismo mexicano, desde la posrevolución hasta el fin del sistema de partido hegemónico, ha padecido de la "inmovilidad" parlamentaria, que no ha sabido o no ha podido constituirse como un contrapeso real a la voluntad unívoca del Presidente en turno. Esta inactividad tiene profundas consecuencias para el equilibrio de poderes del sistema político mexicano porque estando inmersos en un proceso inacabado de transición política hacia la democracia, esta transición necesariamente tiene que franquear este tema tan relevante para la vida política nacional:

⁴⁰ "(...) major political players construct semi-formal arrangements for negotiating and improving chances of policy success. (...) In a multi-level and multi-issue negotiation process, every party involved should make some gains, according to its relative leverage position." (Texto original).

una verdadera transición a democracia pasa por la consolidación del Congreso como un contrapeso real del Ejecutivo en la discusión de los temas relevantes de la agenda política nacional y en la formulación de políticas públicas. Pero el hecho de que el Congreso mexicano pueda recuperar esa pro actividad no será posible si los propios parlamentarios no recuperan el espacio que han perdido en la determinación de los tiempos, las formas, el procedimiento y la determinación de los temas de la agenda del proceso legislativo.

Con la llegada de los gobiernos divididos cambiaron las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en México. El Presidente perdió varias de las facultades “metaconstitucionales” de las que disfrutaba como parte del sistema de partido hegemónico (Casar, 1999b) y también se redujo su papel como legislador (Zepeda, 2017). También el Congreso cambio su papel y sus facultades: conforme el Congreso se hace más plural aumenta su margen de acción con relación al Presidente de la República, convirtiendo al órgano legislativo en un interlocutor y contrapeso en la discusión de los temas importantes de la agenda nacional.

(...) la necesidad de establecer acuerdos y debatir con el resto de las fuerzas políticas con presencia en las cámaras aceleró el tránsito de un Poder Legislativo que seguía sin cortapisas la línea presidencial, característica de regímenes autoritarios, a otro con mayor capacidad para tomar decisiones a partir de la representatividad y la conciliación de intereses (Zepeda, 2017, p. 4).

La existencia de diferentes fuerzas políticas representadas en el Legislativo implica necesariamente la discusión consensada de todos los asuntos para aprobar las reformas, ya que ningún partido cuenta con la fuerza política necesaria para aprobar por si solo las propuestas legislativas. En este sentido la negociación política y la formación de consensos es la base de la política que tienen que llevar a cabo tanto el Poder Legislativo como el Poder Ejecutivo para poder llevar a cabo las reformas necesarias para el país (Cfr. Arrieta y Ramírez, 2016).

Sin embargo, lo que observan Espinoza y Jeffrey Weldon (2002) es que, con los gobiernos divididos, la actividad legislativa lejos de disminuir, como se vaticinaba, presentó un “explosivo” incremento. Aunado a esto, las iniciativas presidenciales no presentaron incrementos ni decrementos, pero si fueron sometidas a un proceso más riguroso de modificaciones en el proceso legislativo (Zepeda, 2017). En el Cuadro 7 se presenta la evolución de las iniciativas presentadas a discusión en el Pleno de la Cámara de Diputados de las Legislaturas LVII a LXIII, las cuales cubren el periodo que va de 1997 a 2018, en las cuales

se observa que estas pasaron de 641 en la LVII Legislatura a 3,487 en la LXII Legislatura, es decir, un incremento de 544 % en el periodo.

Cuadro 7. Evolución de las iniciativas entre las Legislaturas LXII y XLIII (1997-2018)														
Situación/ Legislatura	LVII	%	LVIII	%	LIX	%	LX	%	LXI	%	LXII	%	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	285	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: Zepeda, 2017, p. 5.

De este gran total, el número de iniciativas aprobadas muestra un incremento en las legislaturas subsecuentes a la LVII, estabilizándose en la LXII Legislatura con una cantidad de 165 de ellas, un incremento modesto de 8.6 %. En correspondencia, el número de iniciativas desechadas se incrementó desproporcionadamente de 446 en la LVII Legislatura a 2,894 en la LXII Legislatura. Zepeda (2017) resume este periodo en las siguientes palabras:

En suma, durante los últimos casi veinte años aumentó drásticamente la actividad parlamentaria, aunque esto no se tradujo en una mayor eficiencia al disminuir drásticamente el porcentaje de iniciativas aprobadas e incrementarse de manera significativa el de desechadas y retiradas (...) (p. 15).

Ahora bien, mientras que el porcentaje de iniciativas presentadas por el Ejecutivo en el mismo periodo se incrementó en un 44 %, la eficacia, es decir, el número de iniciativas aprobadas del Ejecutivo se mantuvo relativamente constante, por encima de 83 % en promedio, salvo la LIX Legislatura, que se corresponde con el segundo periodo de gobierno de Vicente Fox, entre 2003 y 2006, en donde el Ejecutivo bajó tremendamente el índice de eficacia legislativa hasta en 20 % comparado con el promedio del periodo. Esta situación se describe numéricamente en el Cuadro 8, a continuación:

Cuadro 8. Iniciativas del Ejecutivo presentadas en las Legislaturas LVII a la LXII				
Legislatura	Presentadas	% Del total de presentadas por todos los sectores	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: Zepeda, 2017, p. 15.

Lo que es de destacarse de este periodo con relación a la trascendencia de las iniciativas aprobadas en la Cámara de Diputados, es el número de las iniciativas relacionadas con reformas constitucionales, las cuales, de las presentadas por el Presidente, solamente se trata de 8 iniciativas. La mitad de ellas fueron presentadas por el actual Presidente de México, tres de ellas por Felipe Calderón y sólo una de ellas por Vicente Fox (Cfr. Zepeda, 2017).⁴¹

Por su parte, Casar y Marván (2014) realizan un análisis de 69 decretos de reforma constitucional emitidos en los periodos tanto de Vicente Fox como de Felipe Calderón, y concluyen que, en estos cuatro periodos legislativos, contrario a lo que se señala en el sentido de que con los gobiernos divididos devendría la parálisis parlamentaria, esto no fue así y, por el contrario, como ya observamos líneas arriba, se observa una creciente tendencia en el reformismo constitucional mexicano. De hecho, en ese periodo se aprobaron reformas constitucionales en temas tales como derechos humanos, sistema de justicia penal, transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas y sistema electoral y de partidos (Serna, 2016).⁴²

Lo anterior desde luego requiere de la formación de coaliciones legislativas para poder sacar las reformas. La conclusión de Serna (2016) es que:

(...) no ha habido parálisis en el Congreso, que el reformismo constitucional se ha acelerado, que la ausencia de una mayoría para el partido del Presidente no ha sido obstáculo para la formación de coaliciones, que las

⁴¹ Casar (2008), en un estudio previo sobre la actividad legislativa las Legislaturas LVII, LVIII y LIX, que abarcan desde 1997 hasta 2006, ya había tenido la oportunidad de refutar la hipótesis sobre la parálisis legislativa de los gobiernos divididos.

⁴² De hecho, el número de reformas que se aprobaron fue de 248 en la LIX Legislatura (2003-2006); 214 en la LX Legislatura (2006-2009), 214; 227 en la LXI Legislatura (2009-2012), y 227 en la LXII Legislatura (2012-2015) (Serna, 2016).

coaliciones suelen ser más amplias que las requeridas por la ley y que hay una mayor coincidencia entre el PRI y el PAN (p. 248).

Ahora bien, con relación a las coaliciones que se conformaron en torno de la actividad legislativa presentada en estos periodos, se trata de «coaliciones sobredimensionadas», regularmente conformadas por los tres partidos mayoritarios: el PRI, el PAN y el PRD. Se trata de 38% de las iniciativas presentadas en el periodo (Mayer-Serra, 2017). Podemos deducir claramente que la coalición que posteriormente conformaría el Pacto por México ya se encontraba engendrada como parte del proceso legislativo ordinario de las cuatro legislaturas previas a la firma del acuerdo. Cuando el PRD no quiso formar parte de la coalición mayoritaria fue excluido por los dos partidos más grandes, el PRI y el PAN, quienes decidieron continuar con la coalición, por lo que podríamos señalar que estos partidos conformaron lo que podríamos llamar el núcleo duro de la misma. Esta segunda conformación coalicional, que representaba el 81 % de los votos, también representa 65% de los casos de coaliciones exitosas en la Cámara (Mayer-Serra, 2017; quien cita a Baez, 2016).

Las conclusiones a las que puede arribar con relación a la actividad legislativa en este periodo son que: a) Es en la primera mitad del periodo presidencial en el que se presentan las iniciativas que dan contenido y forma la gestión presidencial; 2) El Presidente Vicente Fox fue quien presentó el mayor número de iniciativas, quien tuvo el mayor índice de aprobación y quien también presentó el mayor índice de rechazo de sus iniciativas (Zepeda, 2017).

No obstante, la conclusión general a la que llega Mayer-Serra (2017) con relación a estas coaliciones de este periodo es que:

La mayoría de las reformas aprobadas fueron de carácter electoral, es decir, para tratar de resolver problemas entre los partidos políticos o del régimen federal, para dirimir competencias entre los estados y el gobierno federal, o bien, buenas intenciones en cuestión de derechos humanos, las cuales no afectaban a ningún grupo de interés económico importante (p. 24-25).

En el mismo sentido se pronuncian Ricardo Espinoza y Miguel Fuentes (2007), quienes realizan una investigación sobre la importancia de las iniciativas presentadas entre las Legislaturas LVII a LIX, que se presentan el siguiente cuadro:

Cuadro 9. Leyes aprobadas al Poder Ejecutivo, según nivel de importancia política, Legislaturas LVII, LVIII y LIX						
	Legislaturas					
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

Fuente: Zepeda, 2017, p. 20, elaboración de Espinoza y Miguel (2007).

En este apartado, pudimos reseñar la situación que guarda el Congreso mexicano en la actualidad. El Congreso atraviesa por una etapa un tanto contradictoria: viene de un pasado de subordinación y pasividad en el sistema hegemónico a una de autonomía, pero de escasos resultados. Los gobiernos de Vicente Fox y Felipe Calderón se caracterizaron por la incapacidad legislativa, propusieron reformas estructurales importantes, pero la oposición les negó la posibilidad de construir política pública desde el Congreso. Con la caída del sistema de partido hegemónico el Legislativo tiene una mayor actividad de producción legislativa, pero las reformas que se aprueban hasta antes del Pacto por México carecen de importancia. Esta situación prevalece hasta el gobierno de Peña Nieto, que asume un nuevo liderazgo legislativo y promueve las reformas del Pacto por México.

Del análisis de esta información se pueden encontrar los siguientes resultados:

a) En el segundo periodo de Ernesto Zedillo, que corresponde a la LVII Legislatura, el Ejecutivo presentó 50 iniciativas, de las cuales se aprobaron 50% de las de “alta importancia”, frente a 36% de “Mediana” y 14% de iniciativas de “Baja importancia”.

b) En su primer periodo de gobierno, a Vicente Fox le aprobaron 70 iniciativas, de las cuales 16% son de Alta importancia, frente a 37 y 47%, respectivamente, de Mediana y Baja importancia.

c) En el segundo periodo de gobierno, a Vicente Fox se le aprobaron un total de 59 iniciativas, de las cuales 31% son de Alta importancia, 32% son de Mediana importancia y 37 % son de baja importancia.

Espinoza y Miguel (2007) concluyen que entre 1997 y 2006: “...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. (...)” y que el costo para el país no fue la parálisis legislativa sino la falta de construcción de un proyecto viable para el país (Zepeda, 2017, p. 20).

Este problema, el de la incapacidad de los primeros gobiernos de oposición para establecer una estrategia eficaz para aprobar sus reformas legislativas es característico del periodo de gobiernos divididos en México. Una interpretación de esta incapacidad de los gobiernos, sobre todo los panistas, de llevar a cabo sus propuestas legislativas de reformas es que no pudieron romper en las urnas la dominancia del PRI (que terminó quedándose con mayoría en ambos gobierno), pero además porque los gobiernos de la transición tampoco pudieron romper la hegemónía del PRI sobre sus legisladores, quienes siguieron comportandose de manera disciplinada con relación a la dirigencia partidista como si aún se encontrarán en el régimen anterior. De esta manera el Ejecutivo perdió la capacidad de dirigir al partido mayoritario y a sus legisladores en lo particular, un poder que era considerado como “metaconstitucional” en el régimen anterior.

Este resultado contrasta con los señalamientos de la literatura sobre los gobiernos divididos en América Latina, en donde se señala que la incapacidad de los gobiernos divididos de legislar sus políticas prioritarias obedece sobre todo a la escasa disciplina legislativa de los partidos y al hecho de que los legisladores tienen fuertes intereses territoriales que los obligan a votar en contra de las directrices de su partido. (Albala, 2012; Cosío, 1974, en Guerrero y Amador, 2016). Lo que observamos, por el contrario, es que los partidos políticos en México siguen siendo muy disciplinados en la era post partido hegemónico, pero que esta disciplina ya no se alinea a las órdenes presidenciales, sino que, por el contrario, mantiene una lealtad a las jerarquías partidistas. Los partidos siguen siendo disciplinados pero el Presidente ha perdido sus facultades metaconstitucionales.

En este apartado, se realizó una reseña la situación que guarda el Congreso mexicano en la actualidad. El Congreso atraviesa por una etapa un tanto contradictoria: viene de un pasado de subordinación y pasividad en el sistema hegemónico, a una de autonomía, pero de escasos resultados. Los gobiernos de Vicente Fox y Felipe Calderón se caracterizaron por la incapacidad legislativa, propusieron reformas estructurales importantes, pero la oposición les negó la posibilidad de construir política pública desde el Congreso. Con la caída del sistema de partido hegemónico el Legislativo tiene una mayor producción legislativa, pero las reformas que se aprueban hasta antes del Pacto por México carecen de importancia. Esta situación prevalece hasta el gobierno de Peña Nieto, que asume un nuevo liderazgo legislativo y promueve las reformas del Pacto por México.

Ahora bien, a lo largo del capítulo hemos descrito diversos temas que nos ayudan a comprender la situación del sistema político mexicano al momento en el que se aprobaron las reformas del Pacto por México. En primera instancia se describió la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en México, ubicando al Presidente mexicano como uno en transición entre un sistema reactivo y uno proactivo. En contraparte, el Congreso también se considera reactivo, sobre todo en función de que en la actualidad carece de mecanismos de control sobre el Ejecutivo. Todo ello en un contexto en el que el sistema ha transitado también de un sistema de partido hegemónico a uno más pluralista, pero con gobiernos divididos, es decir, un gobierno que no tiene mayorías legislativas para impulsar sus políticas públicas en el Legislativo. El resultado es un Presidente incapaz de llevar a cabo sus reformas para el país frente a un Legislativo que es manejado por una oposición poco dispuesta a coligarse con el Presidente. El escenario cambia a partir de 2012, con un nuevo presidente proactivo y una oposición dispuesta a llevar a cabo las reformas del Pacto por México.

CAPÍTULO 4. DESARROLLO DE PRUEBAS EMPÍRICAS PARA EL ANÁLISIS DE LA COALICIÓN PACTO POR MÉXICO

4.1. Introducción

En el presente trabajo se analiza la aritmética legislativa de las seis reformas impulsadas en el seno de la Coalición Pacto por México tanto en la Cámara de Diputados como en la Cámara de Senadores; asimismo, se realiza un análisis de sus resultados e implicaciones en el contexto de la formación de coaliciones en México. El objetivo de la investigación es mostrar que en el seno de la coalición el apoyo de las reformas no fue del todo homogéneo, más bien presentándose apoyos diferenciados de cada uno de los partidos dependiendo de la posición político-ideológica de los partidos, del nivel de disciplina parlamentaria y de la disidencia de diputados en lo particular a las reformas. Así, cada uno de los partidos coligantes alcanza diferentes dimensiones de apoyo a la coalición.

En una segunda dimensión, se analizan otros elementos de la coalición que tienen que ver con el tamaño del partido mayoritario, el tamaño de la coalición, el tamaño de los aliados de la coalición, el tipo de coalición de acuerdo a su número, el voto opositor de la coalición y el Índice de Rice, que mide la disciplina legislativa de los partidos en cada una de las reformas. De la misma forma, se realiza este mismo ejercicio de análisis de la aritmética legislativa de manera particular para los partidos participantes en la coalición. Al final, se presentan algunas de las implicaciones que la Coalición Pacto por México tiene para el sistema político mexicano y para la conformación de futuras coaliciones de gobierno y legislativas.

4.2. Aritmética legislativa de las reformas

4.2.1. Resultados generales

Desde el inicio del gobierno de Enrique Peña Nieto, se iniciaron las negociaciones tanto con el PAN y el PRD para dar un nuevo impulso para aprobar un paquete de reformas estructurales llamado “Pacto por México”. No es de soslayarse el hecho de que la trascendencia y contenido de las reformas era un tema que ya se discutía en la agenda sistémica nacional y formaba parte de la agenda político-

programática de todos los partidos nacionales. Este paquete de reformas integró en su seno diversas reformas tales como la reforma laboral, que tuvo por objetivo flexibilizar de manera importante los tipos de contratación laboral y las relaciones obrero-patronales; una reforma educativa, que integra la modificación del artículo 3ro. Constitucional, a la Ley General de Educación y la creación de una Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación; la reforma energética, que incluye profundas reformas del artículo 27 y 28 constitucionales para abrir la producción petrolera al mercado económico internacional; una reforma de la Ley de Telecomunicaciones, para liberalizar el mercado de este sector; una reforma política, para reconcentrar el control y supervisión de las elecciones estatales en manos del Instituto Nacional Electoral; y una reforma a la Ley de Competencia Económica, que integró diversas innovaciones para combatir los monopolios y eficientar los mercados.

Las seis reformas que forman parte del Pacto por México se procesaron legislativamente en un periodo relativamente corto de 18 meses, aunque el impacto que tendrán en el largo plazo para el país aún no se puede calcular íntegramente.

En el Cuadro 10 se presentan las estadísticas básicas de la aritmética legislativa correspondiente a la Cámara de Diputados en México. A continuación, realizaremos diversos comentarios a la misma:

Cuadro 10. Votos de reformas del Pacto por México en Cámara de Diputados (LXII Legislatura)						
Reformas	Laboral	Educativa	Telecomunicaciones	Política	Energética	Competencia económica
PRI A favor	209	205	209	209	209	205
PAN A favor	114	111	107	110	107	103
PRD A favor		58	56	53		64
PVEM A favor	28	26	25	28	28	27
PT A favor		11	7			
PNA A favor		10	10	9	10	9
MC A favor		2				
SP A favor						
Total a favor	351	423	414	409	354	408
PRI En contra					1	
PAN En contra					3	
PRD En contra	100	23	26	40	95	26
PVEM En contra						
PT En contra	13	3	5	13	13	14
PNA En contra						
MC En contra	15	13	19	16	19	16
SP En contra						
Total En contra	128	39	50	69	131	56
PRI Abstención						
PAN Abstención						
PRD Abstención		9	7	3		7
PVEM Abstención						
PT Abstención			1			
PNA Abstención	10					
MC Abstención		1				
SP Abstención						
Total Abstención	10	10	8	3		7
PRI Ausente	3	8	4	4	3	8
PAN Ausente		3	6	4	4	11
PRD Ausente	4	12	11	4	6	4
PVEM Ausente	1	2	3			1
PT Ausente	2	1	2	2	1	
PNA Ausente				1		1
MC Ausente	1	2	1	4	1	4
SP Ausente						29
Total Ausente	11	28	27	19	15	29
PRI total votos	212	213	213	213	213	213
PAN total votos	114	114	113	114	114	114
PRD total votos	104	102	100	100	101	101
PVEM total votos	29	28	28	28	28	28
PT total votos	15	15	15	15	14	14
PNA total votos	10	10	10	10	10	10
MC total votos	16	18	20	20	20	20
SP total votos	0	0	0	0	0	0
Gran total votos	500	500	499	500	500	500

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados.⁴³

⁴³ La información de toda la aritmética Legislativa de la Cámara de Diputados se obtuvo de la Gaceta Parlamentaria correspondiente a los siguientes números y fechas: **Reforma Laboral:** [Gaceta Parlamentaria](#), número 3613-A, viernes 27 de septiembre de 2012; **Reforma Educativa:** [Gaceta Parlamentaria](#), número 3666-VIII, jueves 13 de diciembre de 2012; **Reforma de Telecomunicaciones:** [Gaceta Parlamentaria](#), número 3731-X, martes 19 de marzo de 2013; **Reforma política:** [Gaceta Parlamentaria](#), número 3921-II, jueves 5 de diciembre de 2013; **Reforma Energética:** [Gaceta Parlamentaria](#),

Entre los resultados que podemos derivar del Cuadro anterior se encuentran los siguientes:

a) Todas las reformas fueron aprobadas con más de 350 votos, equivalente, en todos los casos, a más de 70 % de los votos, casi 10% más de los necesarios para una reforma constitucional. La Reforma laboral y la Reforma energética fueron las que menos respaldo tuvieron en esta Cámara (351 y 354 votos respectivamente). La Reforma educativa fue la de mayor consenso, con 423 votos. Las Reformas de telecomunicaciones, política y de competencia económica también recibieron un respaldo muy importante en la Cámara, con más de 400 votos.

b) La Reforma energética y la Reforma laboral fueron las que tuvieron una mayor cantidad de votos en contra, aunque no suficientes para impedir su aprobación en la Cámara de Diputados. Se observa también que los partidos que registran la mayor votación en contra son el PRD, PT y MC.

c) El número de abstenciones es reducido (menos de 10 en cada una de las iniciativas); la Reforma laboral y la Reforma educativa son las que mostraron más abstenciones.

d) Las ausencias son un poco más altas que las abstenciones; la Reforma de competencia económica y Reforma educativa son las que reportan un número más alto de ausencias.

De la misma forma, en el Cuadro 11 se presentan los resultados correspondientes a la aritmética legislativa de las reformas del Pacto por México en la Cámara de Senadores:

número 3925-VIII, miércoles 11 de diciembre de 2013; **Reforma de Competencia Económica**: [Gaceta Parlamentaria](#), número 4011-II, martes 29 de abril de 2014. En las citas posteriores se refieren las fuentes de marras.

Cuadro 11. Votos de reformas del Pacto por México en Cámara de Senadores (LXII Legislatura)						
	Laboral	Educativa	Telecomunicaciones	Política	Energética	Competencia económica
PRI A favor	54	55	53	53	53	52
PAN A favor	37	36	36	37	35	27
PRD A favor		14	21	10		20
PVEM A favor	7	7	7	7	7	7
PT A favor		1				
SP A favor	1		1			1
Total a favor	99	113	118	107	95	107
PRI En contra	1				1	
PAN En contra					2	
PRD En contra	21	7		10	19	
PVEM En contra						
PT En contra	6	4	3	6	6	5
SP En contra						
Total En contra	28	11	3	16	28	5
PRI Abstención						
PAN Abstención						
PRD Abstención						
PVEM Abstención						
PT Abstención			3			1
SP Abstención				1		
Total Abstención	0	0	3	1	0	1
PRI Ausente			2	2	1	3
PAN Ausente	1	2	2	1	1	11
PRD Ausente				1	1	1
PVEM Ausente						
PT Ausente		1				
SP Ausente		1			1	
Total Ausente	1	4	4	4	4	15
PRI total votos	55	55	55	55	55	55
PAN total votos	38	38	38	38	38	38
PRD total votos	21	21	21	21	20	21
PVEM total votos	7	7	7	7	7	7
PT total votos	6	6	6	6	6	6
SP total votos	1	1	1	1	1	1
Total votos	128	128	128	128	127	128

Fuente: Elaboración propia con base en la información de la Cámara de Senadores.⁴⁴

⁴⁴ La información de la aritmética de las reformas se obtuvo principalmente de la información de las votaciones de la página de la Cámara de Senadores. Las fuentes son las siguientes: **Reforma Laboral:** <http://www.senado.gob.mx/index.php?watch=36&sm=2&ano=1&tp=O&np=1&lg=62&id=1542>; **Reforma Educativa:** <http://www.senado.gob.mx/index.php?watch=36&sm=2&ano=1&tp=O&np=1&lg=62&id=1591>; **Reforma de Telecomunicaciones:** <http://www.senado.gob.mx/index.php?watch=36&sm=2&ano=1&tp=O&np=2&lg=62&id=1676>; **Reforma Política:** <http://www.senado.gob.mx/index.php?watch=36&sm=2&ano=2&tp=O&np=1&lg=62&id=1924>; **Reforma Energética:** <http://www.senado.gob.mx/index.php?watch=36&sm=2&ano=2&tp=O&np=1&lg=62&id=1949>; **Reforma de Competencia Económica:**

Los resultados de la Cámara alta los podemos sintetizar en los elementos siguientes:

a) En la Cámara de Senadores las reformas también tuvieron un consenso muy importante. Todas ellas, menos la Reforma laboral, tuvieron más de 100 votos. La Reforma de Telecomunicaciones fue la más votada con 113 votos a favor.

b) Las reformas que tuvieron una mayor cantidad de votos en contra fueron la Reforma laboral y la Reforma energética, pero estos no fueron suficientes para impedir la aprobación de las mismas.

c) Las abstenciones fueron realmente reducidas; menos de tres abstenciones.

d) Las ausencias también fueron muy reducidas, con excepción de la Reforma de competencia económica, que reportó 15 Ausencias.

En lo que sigue, se describen las características generales de las votaciones de las reformas que formaron parte del Pacto por México:

a) Sobre el tamaño de la coalición

La medida más concreta del poder de los partidos políticos en México es el número de escaños con los que cuentan en las Cámaras de Diputados y de Senadores, ambas seno de la representación nacional en el país.

Recordemos que el Pacto por México es una coalición legislativa y de gobierno que en el Congreso se conforma a partir de la suma de los votos de las tres fuerzas políticas principales: PRI, PAN y PRD, en ese orden. En la Cámara de Diputados, el PRI, el partido del Presidente contaba con 212 escaños, el PAN estaba conformado por una bancada de 114 legisladores y el PRD por una de 104. En la otra Cámara, en la de Senadores, el poder era muy similar: el PRI contaba con 52 senadores, el PAN contaba con una bancada de 38 senadores y el PRD con una de 22 senadores (Cfr. Arrieta y Ramírez, 2016).

De esta forma, la coalición suma en promedio un total de 428 votos, 85.6 % de los «votos potenciales»⁴⁵ de la Cámara de Diputados; desde luego, una cantidad muy por encima de la suficiente para garantizar una «coalición ganadora mínima» (*Infra*, p. 52).

<http://www.senado.gob.mx/index.php?watch=36&sm=2&ano=2&tp=O&np=2&lg=62&id=2077>. Estas fuentes son también las de las siguientes tablas en donde se hace mención de las votaciones en el Senado.

⁴⁵ Entendemos como «voto potencial» la suma total de votos que un grupo puede tener considerando que todos sus miembros votan A favor o en un único sentido. Por ello, esta aritmética siempre es igual al número de los diputados de los partidos aliados.

De otra parte, en la Cámara de Senadores, el Pacto por México logró sumar un promedio de 106 senadores, un porcentaje de 89.1 % de los «votos potenciales» de la Cámara. Con esto se confirma que la coalición suma un número de votos muy superior que el necesario para aprobar reformas constitucionales, lo cual la ubica como una «coalición sobredimensionada».⁴⁶

El Cuadro 12 presenta una síntesis de los votos potenciales del Pacto por México; de los votos potenciales del PRI con sus aliados “coyunturales” y un cálculo de los votos potenciales de los aliados del Pacto por México en la Cámara de Diputados.

Cuadro 12. Cálculo de votos potenciales del Pacto por México en la Cámara de Diputados (LXII Legislatura)						
	Laboral	Educativa	Telecomuni- caciones	Política	Energética	Competencia económica
Votos Potenciales Pxm	430	429	426	427	428	428
% Votos potenciales Pxm	86.0	85.8	85.4	85.4	85.6	85.6
Votos PRI-PVEM-PNA	251	251	251	251	251	251
% PRI+Aliados	50.2	50.2	50.3	50.2	50.2	50.2
Pxm + Aliados	469	467	464	465	466	466
% Pxm + Aliados	93.8	93.4	93.0	93.0	93.2	93.2

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados.

En el cuadro anterior también podemos observar que la coalición no sólo suma los votos potenciales de los partidos que conforman el Pacto por México: PRI, PAN y PRD, sino que también suma los votos de los aliados naturales del PRI: el PVEM y el PNA, de tal manera que el Pacto por México en realidad suma 93.3 % de los votos totales de la Cámara de Diputados. En realidad, se trata de una coalición en realidad muy grande.

En la Cámara de Senadores se da una situación un tanto similar. El Cuadro 13 muestra los votos potenciales del Pacto por México en este órgano legislativo:

⁴⁶ Cuando la coalición tiene más miembros (en este caso, votos) de los que necesita para ganar, podríamos hablar de una «Coalición sobredimensionada» (Lijphart, 2000), caso en el que, lógicamente, las ganancias de los ganadores son menores puesto que es necesario repartir los dividendos entre una mayor cantidad de ellos.

Cuadro 13. Cálculo de votos potenciales del Pacto por México en la Cámara de Senadores (LXII Legislatura)						
	Laboral	Educativa	Telecomuni- caciones	Política	Energética	Competencia económica
Votos Potenciales Pxm	114	114	114	114	113	114
% Votos potenciales Pxm	89.1	89.1	89.1	89.1	89.0	89.1
Votos PRI-PVEM-PNA	62	62	62	62	62	62
% PRI+Aliados	48.4	48.4	48.4	48.4	48.8	48.4
Pxm + Aliados	121	121	121	121	120	121
% Pxm + Aliados	94.5	94.5	94.5	94.5	94.5	94.5

Fuente: Elaboración propia con base en la Información parlamentaria de la Cámara de Senadores.

En la Cámara de Senadores, la coalición Pacto por México fue incluso más sólida que en la Cámara de Diputados. Aparte de los 114 senadores que logró conjuntar con los miembros del Pacto por México, con los aliados naturales del PRI, en este caso los miembros del PVEM, se logró conformar una coalición de 121 senadores, equivalentes a más de 94 % del total de los representantes de la Cámara alta.

Tenemos entonces un nuevo escenario político caracterizado por un espacio electoral competitivo y un sistema de tres partidos que se ven forzados a acordar las reformas necesarias para dar curso al país. De esos tres partidos, el más fuerte, el PRI, que ocupa la Presidencia, es el más experimentado pero su tradición negociadora está ubicada en el contexto del sistema de partido hegemónico; en este escenario, el PAN y el PRD se convierten en los aliados del Presidente, quien en realidad domina la escena política y domina también al partido mayoritario.

Este hecho tiene otras varias implicaciones. En primer lugar, la coalición tiene con mucha suficiencia los votos necesarios para aprobar las reformas que se formulan en su seno; se puede deducir de esto que la coalición no tiene por objetivo garantizar la aprobación de las reformas (que de hecho ya es una probabilidad garantizada) sino, más bien, dar legitimidad al paquete de iniciativas. Estando garantizada la mayoría necesaria para su aprobación, se entiende que la convocatoria a más aliados responde sobre todo a una estrategia que busca sobre todo fortalecer la legitimidad de las propuestas.

De los dos partidos aliados del PRI, el PAN es el aliado estratégico, y no de ahora sino de hace ya algunos años. De hecho, la coalición que posteriormente conformaría el Pacto por México ya se

encontraba engendrada como parte del proceso legislativo ordinario de las cuatro legislaturas previas a la firma del acuerdo (*Infra*, p. 120). No obstante, cuando el PRD no quiso formar parte de la coalición mayoritaria, los dos partidos más grandes, el PRI y el PAN decidieron continuar con la coalición, por lo que lo podríamos llamar el núcleo duro de la misma.

b) El tamaño de la fracción mayoritaria de la coalición

Los resultados del proceso electoral de 2012 permitieron al PRI recuperarse de un proceso de crisis iniciado con el nuevo siglo; el PRI se convirtió en la primera fuerza política del país debido a que, aparte de gobernar la Presidencia, ejercía su liderazgo en las dos cámaras y gobernaba en 21 de las entidades federativas y un 63 % del total de los municipios del país. Por ello, el PRI podría ser identificado como un partido en plena recuperación pero que no había alcanzado la mayoría absoluta en ninguna de las dos cámaras del Congreso, además un partido muy posicionado a nivel de las gubernaturas de los estados y de los gobiernos municipales (Casas-Zamora, et. al., 2016).

En la Cámara de Diputados, el PRI contaba con una bancada de 213 votos, que le representaban 42 % de la representación de este órgano legislativo. Si a estos sumamos los votos de sus aliados coyunturales, los partidos Verde Ecologista de México (PVEM) y Partido Nueva Alianza (PNA), que le suman 28 y 10 legisladores en promedio, respectivamente, se conforma una mayoría que cuenta con 251 diputados, un promedio de poco más de 50 % de los votos. En la Cámara de Senadores, el PRI contaba con una bancada de 55 senadores, 42 % de los votos. A estos votos es necesario sumar los de su aliado natural, el PVEM, que sumaba 7 votos, con lo cual alcanzaba hasta 48 % de los votos.

Luego entonces, con sus aliados, el PRI sólo contaba con la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, no así en la de Senadores. Esta posición mayoritaria le permitía, con relativa seguridad, aprobar iniciativas y proposiciones que requerían mayoría simple, pero sólo en la Cámara de Diputados. Además de ello, el PRI por sí solo no contaba con los votos suficientes en el Congreso para aprobar reformas constitucionales. Recordemos que, para aprobar reformas constitucionales en el Congreso, es necesario contar con dos terceras partes de los votos presentes, los cuales, equivalían a un total de 333 diputados y a 86 senadores, respectivamente en cada una de las cámaras.

De esta forma, para conformar una mayoría necesaria para aprobar reformas constitucionales, el partido en el gobierno requería sumar a su causa un total de 120 diputados y de 30 senadores de otras

expresiones políticas. A esta cuenta deberíamos restar los representantes de los partidos aliados coyunturales del PRI (PVEM y PNA), en total 30 diputados y 7 senadores. Con ello, el PRI realmente necesitaba sumar 90 diputados y 23 senadores de otros partidos.

Así, la mayoría conformada por el PRI y sus aliados necesitaban de 90 diputados y 23 senadores adicionales para conformar una mayoría necesaria para aprobar reformas constitucionales. Esto implica necesariamente que, a efecto de aprobar las reformas que se incluyeron en el Pacto por México, el PRI necesitaba los votos de por lo menos uno de los dos partidos minoritarios más grandes, es decir, el PAN o el PRD. Los datos de esta aritmética también se presentan en los Cuadros 7 y 8.

c) El tamaño de los aliados (fracciones minoritarias de la coalición)

La elección de 2012 significó una dolorosa derrota para los dos partidos de la oposición en México: para el PAN significó ceder la Presidencia de la República con magros resultados; para el PRD el resultado de una profunda crisis y división interna. Ambos partidos, a nivel nacional, se encontraron muy disminuidos: cada uno de ellos sólo gobernaba 4 entidades federativas y en alianza con otros partidos, de manera conjunta, gobernaban otras tres más (Oaxaca, Sinaloa y Puebla); además, el PAN gobernaba un total 16 % de los municipios y el PRD un 10 % (Casas-Zamora, et. al., 2016).

En la Cámara de Diputados, el PAN estaba conformado por una bancada de 114 legisladores y el PRD por una de 104; en la Cámara de Senadores el PAN contaba con una bancada de 38 senadores y el PRD con una de 21. Estos números tienen varias implicaciones: cualquiera de los dos partidos podría haber funcionado como aliado del Pacto por México para conformar una «coalición ganadora mínima» en la Cámara de Diputados, pero no así en la Cámara de Senadores, donde el PRD no tenía los diputados suficientes para convertirse en aliado de Pacto; en este caso, sólo el PAN contaba con los diputados necesarios para construir la «coalición ganadora mínima».

Sin embargo, el PRI decidió conformar la coalición con ambos partidos, para así construir una «coalición sobredimensionada». Esto lo decimos porque 428 votos en la Cámara de Diputados y 114 en la Cámara de Senadores, implican muchos más de los votos necesarios para aprobar las reformas constitucionales que propuso el Pacto por México. Esta es una evidencia que confirma la hipótesis de que el PRI-Gobierno realmente no convocó la coalición del Pacto por México para conformar una «coalición ganadora mínima» sino más bien, convocó a los otros dos partidos nacionales más

importantes para conformar una coalición que diera legitimidad al paquete de reformas que diseñó el Pacto por México.

d) «Coalición sobredimensionada» y capacidad de maniobra del partido mayoritario

La conformación del Pacto por México como una «coalición sobredimensionada», implicó para el PRI una capacidad de maniobra ampliada, ya que tenía la posibilidad, sobre todo en la Cámara de Diputados, de excluir o prescindir de uno de los dos aliados estratégicos de los acuerdos sobre alguna de las reformas, lo que en realidad ocurrió, todo ello sin poner en riesgo las mismas.

Sin embargo, por este mismo hecho, tanto para el PAN como para el PRD, su capacidad de negociación al interior de la coalición se vio debilitada ya que entre ellos compitieron por participar de forma activa en la formulación de las reformas del Pacto, siendo en algunos casos excluidos de las negociaciones por lo caro de sus exigencias. Es un hecho que, si estos partidos hubieran calculado la posibilidad de haber formado una alianza dentro de la coalición que les permitiera sumar sus votos y negociar como un solo actor, hubieran tenido una participación más protagónica en la misma en calidad de «partido bisagra» (*Infra*, p. 62-63), evitando también que fueran excluidos de alguna de las negociaciones o que el PRI negociara con ellos por separado. Sin embargo, esta fue una más de las oportunidades que el PAN y el PRD vieron perder frente a un PRI eficiente y con más experiencia negociadora.

e) Mayorías amplias en las reformas del Pacto por México

La coalición del Pacto por México, encabezada por el PRI-Gobierno, logró conformar una «mayoría sobredimensionada» para las seis reformas constitucionales que formaron parte del Pacto: los votos a favor que sumaron estas iniciativas en la Cámara de Diputados fueron desde 351 votos para la Reforma laboral (la que logró conformar un consenso más estrecho, con 70 % de los votos del total de diputados a favor), hasta los 423 votos que logró sumar la Reforma educativa, la cual fue, de este paquete, la iniciativa con mayor consenso de los diputados (84.6 del total de los diputados A favor). Estos resultados pueden verse con mayor claridad en el Cuadro 14.

Cuadro 14. Votos A Favor de las reformas constitucionales del Pacto por México en la Cámara de Diputados (%) (LXII Legislatura)						
Reformas	Laboral	Educativa	Telecomunica- ciones	Política	Energética	Competencia económica
Votos a favor	70.2	84.6	83.0	81.8	70.8	81.6
Votos en contra	25.6	7.8	10.0	13.8	26.2	11.2
Abstenciones	2.0	2.0	1.6	0.6	0.0	1.4
Ausencias	2.2	5.6	5.4	3.8	3.0	5.8
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados.

El promedio de votos a favor en la Cámara de Diputados es de 78.7 %, muy por encima de los votos necesarios para que la reforma pudiera ser aprobada. La Reforma energética acerca sus resultados a la Reforma laboral, las otras tres acercan sus resultados a Reforma educativa. Esto es así porque en el caso de las Reformas Laboral y Energética, el Pacto no contó con el consentimiento de la fracción del PRD.

En la Cámara de Senadores, la reforma que tuvo una menor votación A favor fue la Reforma energética, con 74.8 % de los votos; la reforma que tuvo un mayor apoyo fue la de Telecomunicaciones, que logró 92.2 % de los votos. El Cuadro 15 muestra cada uno de los resultados de las reformas.

Cuadro 15. Votos A Favor de las reformas constitucionales del Pacto por México en la Cámara de Senadores (%) (LXII Legislatura)						
Reformas	Laboral	Educativa	Telecomunica- ciones	Política	Energética	Competencia económica
Votos a favor	77.3	88.3	92.2	83.6	74.8	83.6
Votos en contra	21.9	8.6	2.3	12.5	22.0	3.9
Abstenciones	0.0	0.0	2.3	0.8	0.0	0.8
Ausencias	0.8	3.1	3.1	3.1	3.1	11.7
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en información la Información parlamentaria de la Cámara de Senadores.

El promedio de votos a favor en la Cámara de Senadores es de 83.3 %. De manera similar a lo sucedido en la Cámara de Diputados, la Reforma laboral también tuvo un apoyo relativamente bajo; por su parte, las Reformas Educativa, Política y de Competencia económica tuvieron porcentajes de aprobación superiores a 80 %.

f) Votos En contra en las reformas

En la Cámara de Diputados, las Reformas Laboral y Energética acumularon un porcentaje mayor de votos en contra, de 25.6 % y 26.2 %, respectivamente, ello a razón de que el PRD votó en contra de ambas reformas. Análogamente, en la Cámara de Senadores, fueron estas mismas reformas las que tuvieron una mayor votación En contra, con porcentajes de 21.9 y 22.0 %, respectivamente.

Sin embargo, en las reformas restantes tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores, el porcentaje de votos En contra fue relativamente bajo, de 7.8% en la reforma Educativa, de 10% en la de Telecomunicaciones, de 13.8 % en la Reforma político-electoral y de 11.2 en la de Competencia Económica, todos ellos para la Cámara de Diputados; y de 8.6% en la Educativa, 2.3 en la de Telecomunicaciones, 12.5% en la político-electoral y de 3.9% en la de Competencia económica, en la colegisladora.

g) Sobre el «voto opositor»

Para construir esta variable, es necesario sumar a los votos En contra, las Abstenciones y las Ausencias. Esto bajo la consideración de que estas representan un real «voto opositor»; la explicación es muy sencilla: cuando los legisladores no están de acuerdo con una iniciativa, antes de votarla en contra, prefieren abstenerse o, definitivamente, ausentarse. En esta aritmética, en las iniciativas del Pacto por México, el «voto opositor» sería el que se muestra en el Cuadro 16:

Cuadro 16. «Voto opositor» de las reformas del Pacto por México en la Cámara de Diputados (LXII Legislatura)						
	Laboral	Educativa	Telecomunicaciones	Política	Energética	Competencia económica
Voto opositor %	29.8	15.4	17.0	18.2	29.2	18.4

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados.

Esta medida es muy significativa: en la Cámara de Diputados, en las Reformas Laboral y Energética, el «voto opositor» está por encima del 29 %; en las otras reformas se encuentra entre 15 % y 18 %.

El Cuadro 17 muestra los resultados del voto opositor en la Cámara de Senadores:

	Laboral	Educativa	Telecomunicaciones	Política	Energética	Competencia económica
Voto opositor %	22.7	11.7	7.8	16.4	25.2	16.4

Fuente: elaboración propia con base en información parlamentaria de la Cámara de Senadores.

Son también la Reforma Laboral y Energética las que reportan un «voto opositor» más amplio, de 22.7 y 25.2 %, respectivamente; las otras reformas van desde los 7.8 % de la Reforma de Telecomunicaciones a 16.4 % de la Reforma de Competencia económica.

h) Índice de Rice: disciplina legislativa

El Índice de Rice,⁴⁷ que mide la disciplina de los legisladores en votaciones específicas, en el caso de las votaciones de las reformas del Pacto por México en la Cámara de Diputados, indica .63 en promedio. Los resultados generales para cada una de las reformas se presentan en el Cuadro 18, que se muestra líneas abajo. Si calculamos el Índice de Rice para los legisladores que integran el Pacto por México (PRI, PAN y PRD), este sería en promedio de .61, es decir, poco menor al general, considerando que en este caso se trata de los legisladores de los partidos mayoritarios contra el pleno en su conjunto. Este índice subiría si consideramos en la medida a los diputados de los partidos aliados del PRI (PVEM y NA), el cual sería de .68. Las tres medidas indican que en la Cámara de Diputados existe un alto índice de disciplina legislativa; es decir, que los diputados en general votan en el mismo sentido en que lo hace la mayoría de su bancada. El índice baja si calculamos sólo a los tres partidos más grandes y vuelve a recuperarse si consideramos a los aliados coyunturales del PRI.

	Laboral	Educativa	Telecomunicaciones	Política	Energética	Competencia económica
Índice de Rice General	0.45	0.77	0.73	0.68	0.45	0.70
I Rice PxM	0.45	0.70	0.69	0.66	0.43	0.69
I Rice PxM y Aliados	0.50	0.77	0.76	0.74	0.51	0.76

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados.

⁴⁷ El Índice de Rice se calcula de la siguiente manera: Votos A favor – Votos En contra, ello entre los Votos totales. Es decir, se calcula la diferencia de los votos a Favor menos los votos en Contra, y su resultado se divide entre los votos totales.

Otro resultado que puede derivarse calculando los *Índices de Rice*, es que las reformas Laboral y Energética presentaron un nivel de disciplina parlamentaria de .45, respectivamente, menor que las otras reformas. Ello implica que, evidentemente, lograr el convencimiento de los diputados en general fue más difícil para las dirigencias de los partidos en estas dos reformas. Las otras cuatro reformas presentaron *Índices de Rice* mucho mayores, alrededor de .70.

La dificultad de convencer a los diputados en general fue incluso mayor para los integrantes de las fracciones de los tres partidos más grandes, ya que aparte de que el promedio de su Índice de Rice es más bajo, en el caso de las reformas Laboral y Energética, también fue incluso menor al 50%, de .45 y .43, respectivamente. Para las otras cuatro reformas, el Índice estuvo alrededor de .70, por encima de las dos reformas más complicadas.

En la Cámara de Senadores los resultados del Índice de Rice se presentan en el Cuadro 19:

Cuadro 19. Índice de Rice de las reformas del Pacto por México en la Cámara de Senadores (LXII Legislatura)						
	Laboral	Educativa	Telecomunicaciones	Política	Energética	Competencia económica
Índice de Rice General	0.55	0.80	0.90	0.71	0.53	0.80
I Rice PxM	0.54	0.77	0.86	0.70	0.52	0.77
I Rice PxM y Aliados	0.59	0.82	0.91	0.76	0.57	0.83

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Gaceta parlamentaria de la Cámara de Senadores.

En la Cámara de Senadores el Índice de Rice de las reformas del Pacto por México fue de .71, muy por encima del obtenido en la Cámara de Diputados. Nuevamente, en este caso, las reformas Energética y Laboral fueron las que presentan el índice de disciplina más bajo del paquete de reformas del Pacto, .53 y .55, respectivamente. De las reformas, la que presenta el Índice más elevado es la de Telecomunicaciones, con .90 puntos.

El Índice de Rice baja relativamente si sólo consideramos a los tres partidos que conforman el Pacto (PRI, PAN y PRD), a .69 puntos, lo cual explica en parte las contradicciones internas en torno de la posición sobre las reformas, sobre todo en la Laboral y Energética, como ya se ha señalado. No obstante, si se considera a los aliados coyunturales del PRI en el Senado (que en este caso suma a los senadores del PVEM) el Índice de Rice sube de nuevo a .75 puntos, mostrando que los aliados coyunturales del PRI

tenían una relativa importancia para dar estabilidad a las votaciones del Pacto, sobre todo en la línea de fortalecer la posición del partido del Presidente.

En términos generales, lo que se observa es que tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores existió un elevado índice de disciplina parlamentaria, por encima de 63 %, lo cual significa que 6 de cada 10 legisladores de ambas cámaras votó de acuerdo a como lo hizo la mayoría del grupo. También es importante referir que la disciplina parlamentaria es mayor en la Cámara de Senadores que en la de Diputados, casi en 10 puntos porcentuales.

4.2.2. Resultados por partido

4.2.2.1. PRI: niveles muy elevados de disciplina parlamentaria

El PRI, como principal respaldo legislativo del Ejecutivo Federal, en su calidad de principal promotor de las reformas del Pacto por México, en la Cámara de Diputados, presentó elevados niveles de votación A favor, 97.6 en promedio, en contrapartida de casi nulos niveles de votación En contra, 0.1%, y de Abstenciones y de Ausencias en votación, de 0.0 y 2.3%, respectivamente. Los resultados de este partido se muestran claramente en el Cuadro 20, a continuación.

Cuadro 20. Porcentajes de Votación del PRI en reformas del Pacto por México en la Cámara de Diputados (LXII Legislatura)							
	Laboral	Educativa	Telecomunicaciones	Política	Energética	Competencia económica	Promedio
PRI A favor	98.6	96.2	98.1	98.1	98.1	96.2	97.6
Total a favor	70.2	84.6	83.0	81.8	70.8	81.6	78.7
PRI En contra	0.0	0.0	0.0	0.0	0.5	0.0	0.1
Total En contra	25.6	7.8	10.0	13.8	26.2	11.2	15.8
PRI Abstención	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Total Abstención	2.0	2.0	1.6	0.6	0.0	1.4	1.3
PRI Ausente	1.4	3.8	1.9	1.9	1.4	3.8	2.3
Total Ausente	2.2	5.6	5.4	3.8	3.0	5.8	4.3
I Rice PRI	0.99	0.96	0.98	0.98	0.98	0.96	0.97
Índice de Rice General	0.45	0.77	0.73	0.68	0.45	0.70	0.63

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados.

Las reformas Educativa y de Competencia económica son las que mostraron menores niveles de votación A favor (96.2); en contrapartida lo que se observa son bajos niveles de Ausencias en votación, los más elevados de 3.8 en los casos de estas mismas reformas de las que se habla.

Estos resultados de los niveles de votación del PRI en el proceso de las reformas del Pacto por México se observan claramente en el Índice de Rice del partido, que en promedio fue de .97, lo cual evidenció un elevadísimo nivel de disciplina parlamentaria, sobre todo si lo comparamos con el promedio de la Cámara, que fue de .63 puntos. En todos los casos las reformas están por encima de .96, lo cual evidenció la férrea disciplina que existió en este partido.

En la Cámara de Senadores la votación A favor del PRI en las reformas del Pacto por México fue muy similar a la obtenida en la Cámara de Diputados, de 97 %, lo cual implica que el comportamiento legislativo de este partido fue muy similar en ambas cámaras. Estos resultados se presentan en el Cuadro 21.

Cuadro 21. Porcentajes de votación del PRI en reformas del Pacto por México en la Cámara de Senadores (LXII Legislatura)							
	Laboral	Educativa	Telecomunicaciones	Política	Energética	Competencia económica	Promedio
PRI A favor	98.2	100.0	96.4	96.4	96.4	94.5	97.0
Total a favor	77.3	88.3	92.2	83.6	74.8	83.6	83.3
PRI En contra	1.8	0.0	0.0	0.0	1.8	0.0	0.6
Total En contra	21.9	8.6	2.3	12.5	22.0	3.9	11.9
PRI Abstención	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Total Abstención	0.0	0.0	2.3	0.8	0.0	0.8	0.7
PRI Ausente	0.0	0.0	3.6	3.6	1.8	5.5	2.4
Total Ausente	0.8	3.1	3.1	3.1	3.1	11.7	4.2
I Rice PRI	0.96	1.00	0.96	0.96	0.95	0.95	0.96
Índice de Rice General	0.55	0.80	0.90	0.71	0.53	0.80	0.71

Fuente: elaboración propia con base en la Información parlamentaria de la Cámara de Senadores.

En este caso, es también la Reforma educativa la que mostró un nivel de consenso de votación A favor totalmente consistente con la posición institucional del partido, de 100 %. La Reforma de competencia económica tuvo un consenso menor, aunque también muy elevado, de 94.5 %.

El porcentaje de votos En contra en el PRI fue realmente bajo, 0.6%, haciéndolo ver como un partido con una disciplina muy elevada. Las reformas Laboral y Energética mostraron muy bajos niveles de votación En contra, de 1.8 respectivamente.

El PRI no reportó Abstenciones en votación; y su nivel de Ausencias fue relativamente bajo, de 4.2%. No obstante, la Reforma de competencia económica despertó altos niveles de Ausencia en votación, de 11.7%, confirmando una de las hipótesis relativas de esta investigación, que va en el sentido de señalar que la oposición a las reformas no se manifestó en la votación En contra sino en las Ausencias. Las otras cuatro reformas presentaron niveles de votación En contra relativamente bajos, aunque no inexistentes, de 3.1 %.

Esta posición del PRI como un partido altamente disciplinado se muestra claramente en el Índice de Rice, que fue de .96, igual al de los diputados priistas. Esto significa que prácticamente todas las reformas fueron votadas por el PRI como bloque y que la posición contraria fue realmente poco significativa.

4.2.2.2. PAN: aliado fundamental del Pacto por México

El PAN también presentó altos niveles de votación A favor, 95.5 % en promedio, por debajo del promedio del PRI, que encabezó la coalición. No obstante, se evidencia que la posición del PAN fue la de otorgar un firme respaldo de las reformas del Pacto por México. El porcentaje de votos En contra realmente fue muy bajo, de sólo .4%. Las Abstenciones fueron nulas en el partido y las Ausencias realmente bajas, de 4.1%. Los resultados de este partido se presentan en el Cuadro 21, a continuación:

Cuadro 22. Porcentajes de votación del PAN en reformas del Pacto por México en la Cámara de Diputados (LXII Legislatura)							
	Laboral	Educativa	Telecomunicaciones	Política	Energética	Competencia económica	Promedio
PAN A favor	100.0	97.4	94.7	96.5	93.9	90.4	95.5
Total a favor	70.2	84.6	83.0	81.8	70.8	81.6	78.7
PAN En contra	0.0	0.0	0.0	0.0	2.6	0.0	0.4
Total En contra	25.6	7.8	10.0	13.8	26.2	11.2	15.8
PAN Abstención	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Total Abstención	2.0	2.0	1.6	0.6	0.0	1.4	1.3
PAN Ausente	0.0	2.6	5.3	3.5	3.5	9.6	4.1
Total Ausente	2.2	5.6	5.4	3.8	3.0	5.8	4.3
I Rice PAN	1.00	0.97	0.95	0.96	0.91	0.90	0.95
Índice de Rice General	0.68	0.83	0.81	0.81	0.71	0.80	0.77

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados.

Las reformas Laboral y Educativa son las que tuvieron un voto A favor más amplio (100 % en el caso de la Reforma laboral) y la reforma de Competencia económica es la que tuvo un respaldo menor (90.4 %). El PAN no votó En contra, la única reforma en la que se presentó una reducida votación En Contra fue en la Reforma energética (2.6 %). Los diputados del PAN tampoco se abstuvieron, pero sí tuvieron relativos porcentajes de Ausencias, de casi 10 % en la Reforma de Competencia económica y del menos de 5 % en el resto de las reformas. La aritmética del Partido nos muestra que las Reformas más complicadas para el partido fueron la Energética y la de Competencia Económica, y que el consenso de sus diputados se logró con mayor facilidad en el caso de la Reforma laboral.

El Índice de Rice del PAN en la Cámara de Diputados (.95), mostró un muy elevado nivel de disciplina parlamentaria en todas las reformas y sobre todo en la Laboral. Estos números lo confirman como un aliado seguro para el gobierno y para el PRI, sobre todo por sus elevados niveles de disciplina parlamentaria.

En la Cámara de Senadores, el comportamiento del PAN es similar al de la Cámara de Diputados, aunque un poco menos consistente. El promedio de votación A favor de las reformas del Pacto por México fue de 91.2 %; una muy baja votación En contra (menos de 1 %); no se abstuvo, aunque las Ausencias en votaciones fuera más elevada que el promedio de la Cámara. Esta información puede ser evaluada en el Cuadro 23.

Cuadro 23. Porcentajes de Votación del PAN en reformas del Pacto por México en la Cámara de Senadores (LXII Legislatura)							
	Laboral	Educativa	Telecomunicaciones	Política	Energética	Competencia económica	Promedio
PAN A favor	97.4	94.7	94.7	97.4	92.1	71.1	91.2
Total a favor	77.3	88.3	92.2	83.6	74.8	83.6	83.3
PAN En contra	0.0	0.0	0.0	0.0	5.3	0.0	0.9
Total En contra	21.9	8.6	2.3	12.5	22.0	3.9	11.9
PAN Abstención	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Total Abstención	0.0	0.0	2.3	0.8	0.0	0.8	0.7
PAN Ausente	2.6	5.3	5.3	2.6	2.6	28.9	7.9
Total Ausente	0.8	3.1	3.1	3.1	3.1	11.7	4.2
I Rice PAN	0.97	0.95	0.95	0.97	0.87	0.71	0.90
Índice de Rice General	0.55	0.80	0.90	0.71	0.53	0.80	0.71

Fuente: Elaboración propia con base en la Información parlamentaria de la Cámara de Senadores.

Desde luego, los resultados del comportamiento legislativo del PAN fueron diferenciados para cada una de las reformas: aunque la votación A favor en cuatro de las reformas es muy elevada, la Reforma Laboral, la Educativa, la de Telecomunicaciones y la Política, este porcentaje baja en la Reforma energética y cae hasta 71.1 % en el caso de la Reforma de competencia económica. Para el caso de estas últimas dos reformas lo paradójico de este comportamiento es que mientras que en la Reforma energética 5.3 % de los panistas decidieron votar En contra, en la Reforma de Competencia económica no lo hicieron así, pero decidieron Ausentarse de las votaciones, elevando su Ausencia en votación hasta 28.9%. Por nuestra parte hemos insistido en que este indicador, el de la Ausencia en votaciones, en muchos casos reflejó con mayor nitidez la oposición de los legisladores a alguna de las reformas. Esta oposición a la Reforma de competencia económica también provoca que el Índice de Rice de la fracción del PAN en la Cámara de Senadores sea menor que el de la de Diputados (0.90).

No obstante, lo anterior, es necesario remarcar que la fracción del PAN mostró ser un aliado muy consistente en la coalición, siendo que 9 de cada 10 diputados y senadores apoyaron a su partido en las votaciones que aprobaron las reformas.

4.2.2.3. PRD: ambigüedad, división y aliado inestable para el Pacto por México

La posición del PRD frente a las reformas del Pacto por México en la Cámara de Diputados fue por demás ambigua, seguramente relacionada con las divisiones internas que generó el proceso de discusión y aprobación de las mismas. De entrada, el voto promedio A favor mostró un porcentaje muy inferior al de los partidos fuertes de la coalición (PRI y PAN), con sólo un 38.2 %, aunque este resultado se deriva sobre todo de la franca oposición parlamentaria a dos de las seis reformas que conforman el paquete de iniciativas del Pacto por México. Aunque, si analizamos, en realidad los números de la posición parlamentaria del PRD reflejan una profunda división en torno de la posición política de la bancada con relación a las reformas en discusión. Es verdad que el PRD apoyó con claridad cuatro reformas y que ese apoyo fue por más de la mitad de su bancada (la expresión más al centro del partido), pero también es cierto que en dos de las iniciativas el apoyo fue nulo, lo cual evidencia la profunda división que las reformas representaron para este partido. El voto En contra también expresó esta ambigüedad, ya que el promedio de voto En contra fue de poco más de 50%. Por otra parte, es interesante descubrir que en

general la fracción parlamentaria del PRD no tuvo una gran Abstención (4.3 %) ni tampoco presentó altos índices de Ausencias (6.8 %). Ahora bien, el Índice de Rice de la fracción perredista es en general negativo, sobre todo considerando que sus diputados votaron en contra de dos de las iniciativas del Pacto (.13 %). El Cuadro 23 presenta de manera sintética estos resultados:

Cuadro 24. Porcentajes de Votación del PRD en Reformas del Pacto por México en la Cámara de Diputados (LXII Legislatura)							
	Laboral	Educativa	Telecomunicaciones	Política	Energética	Competencia económica	Promedio
PRD A favor	0.0	56.9	56.0	53.0	0.0	63.4	38.2
Total a favor	70.2	84.6	83.0	81.8	70.8	81.6	78.7
PRD En contra	96.2	22.5	26.0	40.0	94.1	25.7	50.8
Total En contra	25.6	7.8	10.0	13.8	26.2	11.2	15.8
PRD Abstención	0.0	8.8	7.0	3.0	0.0	6.9	4.3
Total Abstención	2.0	2.0	1.6	0.6	0.0	1.4	1.3
PRD Ausente	3.8	11.8	11.0	4.0	5.9	4.0	6.8
Total Ausente	2.2	5.6	5.4	3.8	3.0	5.8	4.3
I Rice PRD	-0.96	0.34	0.30	0.13	-0.94	0.38	-0.13
Índice de Rice General	0.45	0.77	0.73	0.68	0.45	0.70	0.63

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados.

Ahora bien, si analizamos en lo particular la posición del partido en cada una de las iniciativas, encontramos que las reformas Laboral y Energética fueron votadas En contra por la mayoría de los diputados de la fracción. Por el contrario, cuatro reformas: Educativa, Telecomunicaciones, Política y de Competencia económica, fueron iniciativas que en lo general fueron votadas A favor por una mayoría relativa de sus diputados. En general, los índices de Abstención fueron bajos en todas las iniciativas, sobresaliendo el nivel de Ausencias presentado en la reforma Educativa, resultado que implica cierto nivel de oposición de los diputados de la fracción con relación a esta reforma.

El Índice de Rice del partido nos mostró la carencia de disciplina parlamentaria de este instituto político. Mientras que las iniciativas Laboral y Energética, que se votaron en contra, muestran un elevado nivel de disciplina, aunque en este caso para votar En contra de las iniciativas del Pacto; por el contrario, las iniciativas que se votaron A favor mostraron muy bajos niveles de disciplina legislativa, poco más de .30 en tres de ellas; en la Reforma política, el Índice fue de sólo .13, lo cual implica que, habiendo sido votada Confirmadamente, tuvo una oposición muy importante en el seno del partido.

En la Cámara de Senadores también ocurrió un panorama similar en la fracción del PRD. El promedio de votación A favor fue favorable pero apenas por encima de 50 % de los senadores; la votación En contra se acerca también a la mitad de los diputados (46 %). El PRD no reportó Abstenciones y el porcentaje promedio de Ausencias fue muy reducido (2.4 %), lo cual indica que la posición del partido se manifestó de manera más clara A favor o En Contra. El Cuadro 25 presenta de manera sintética estos resultados.

Cuadro 25. Porcentajes de Votación del PRD en reformas del Pacto por México en la Cámara de Senadores (LXII Legislatura)							
	Laboral	Educativa	Telecomunicaciones	Política	Energética	Competencia económica	Promedio
PRD A favor	0.0	66.7	100.0	47.6	0.0	95.2	51.6
Total a favor	77.3	88.3	92.2	83.6	74.8	83.6	83.3
PRD En contra	100.0	33.3	0.0	47.6	95.0	0.0	46.0
Total En contra	21.9	8.6	2.3	12.5	22.0	3.9	11.9
PRD Abstención	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Total Abstención	0.0	0.0	2.3	0.8	0.0	0.8	0.7
PRD Ausente	0.0	0.0	0.0	4.8	5.0	4.8	2.4
Total Ausente	0.8	3.1	3.1	3.1	3.1	11.7	4.2
I Rice PRD	-1.00	0.33	1.00	0.00	-0.95	0.95	0.06
Índice de Rice General	0.55	0.80	0.90	0.71	0.53	0.80	0.71

Elaboración propia con base en información de la Gaceta parlamentaria de la Cámara de Senadores.

El análisis de la votación del grupo parlamentario del PRD en el Senado nos ayuda a analizar la naturaleza de la fragmentación en este partido. En el Senado, el grupo parlamentario del PRD también se opuso a las reformas Laboral y Energética: estas reformas no registraron votos A favor; al contrario, en el caso de la Reforma Laboral 100% de los senadores de este partido votó en contra y en el caso de la Reforma Energética 95 % de todos ellos. Muy al contrario, la Reforma Educativa y la Reforma de Telecomunicaciones tuvieron una amplia aceptación del grupo parlamentario del PRD, 100 % en el caso de la primera y 95 % en el caso de la segunda. Las otras dos reformas tuvieron un comportamiento errático por parte del grupo parlamentario: la Reforma Educativa tuvo una aceptación de 66.7 % y la Reforma Política sólo tuvo una aceptación de 48 % de los senadores del PRD. Desde luego esto define al partido como un aliado poco seguro en el Pacto: apoyó francamente dos de las seis reformas; parcialmente otras dos y rechazó abiertamente las otras dos reformas restantes.

El promedio del Índice de Rice del PRD en el Senado muestra claramente esta posición ambigua del partido; mientras que el indicador de la reforma de Telecomunicaciones fue de 1 y el de la Reforma de Competencia Económica de .95, indicadores que muestran una elevada disciplina legislativa, por el contrario, la Reforma Laboral tuvo un índice de -1 y la Laboral de -.95, una alta disciplina pero En contra de las reformas; por otro lado, la Reforma política partió la bancada a la mitad, una de ellas A favor y la otra En contra; la Reforma Educativa la votaron A favor por un margen reducido con un Índice de Rice de .33. en promedio, el Índice de Rice es de .06, mostrando claramente que el PRD no resultó un aliado seguro de la coalición.

En general, la posición legislativa del PRD en las reformas es sumamente ambigua, producto de las divisiones político-ideológicas que se ubican en el seno del partido. Se trata de un aliado muy inestable para la coalición, totalmente coyuntural, con una disciplina parlamentaria poco deseable para mantenerse como socio consistente en el largo plazo.

4.3. Sistema electoral

4.3.1. Periodo en el que se formó la coalición (finalizado el proceso electoral)

Con relación al periodo en el que una coalición se forma, las hipótesis tienden a señalar que las coaliciones que se construyen en periodos postelectorales tienen mayores probabilidades de éxito. En el caso del Pacto por México, se trata precisamente de una coalición postelectoral que se conforma una vez terminado el proceso electoral de 2012.

Una vez que se declaró formalmente ganador para la Presidencia de México a Enrique Peña Nieto el 30 de agosto de 2012, su equipo de transición inició las negociaciones con el PRD y con el PAN para impulsar un acuerdo con la finalidad de aprobar un paquete de reformas estructurales al que se llamó “Pacto por México”.

No es de soslayarse el hecho de que la trascendencia y contenido de las reformas era un tema que ya se discutía en la agenda sistémica nacional y formaba parte de la agenda político-programática de todos los partidos nacionales. Sin embargo, no carece de mérito el hecho de que el nuevo gobierno entendiera que en la nueva coyuntura política ya no era suficiente contar con una mayoría suficiente

para votar iniciativas en el Legislativo, sino que además era necesario contar con aliados políticos para respaldar las políticas reformadoras del gobierno (Guerrero y Amador, 2016, p. 258-260). En ese sentido, el mérito de la nueva administración fue entender que su agenda de gobierno difícilmente podría llevarse a cabo sin entrar de lleno en la lógica de la negociación que, como la experiencia internacional demuestra, es indispensable para emprender cualquier proyecto reformador.

Las seis reformas que se integraron al Pacto por México se procesaron legislativamente en un periodo relativamente corto de 18 meses, aunque el impacto que tendrán en el largo plazo para el país aún no se puede calcular íntegramente.

El primer anuncio que reveló la existencia del acuerdo lo realizó el 26 de noviembre Pedro Joaquín Coldwell, presidente del PRI, quien, en una sesión del Consejo Político de su partido, informó que estaban trabajando en la construcción de un acuerdo con las dos principales fuerzas de la oposición. El anuncio de Coldwell fue confirmado por comunicados tanto del PRD como del PAN (Mayer-Serra, 2017). Aunque la realidad es que, un tanto paradójicamente, quien ideó el primer acercamiento y convocó a la creación del Pacto ni siquiera fue el recién electo gobierno de Peña Nieto sino la debilitada centro-izquierda en el seno del PRD.

En octubre del 2012, en un encuentro casual entre el líder del PRD, Zambrano Grijalva, y Ortega Martínez con el exgobernador de Oaxaca, José Murat Casab, se planteó la conveniencia de que el nuevo gobierno de Peña Nieto iniciara con un gran acuerdo de todas las fuerzas políticas. (Casas-Zamora, et. al., 2016, p. 254).

La primera reunión se hizo en la casa del líder priísta oaxaqueño con la presencia de los dirigentes de la corriente Nueva Izquierda del PRD, los líderes del PRI y los representantes del presidente electo (Luis Videgaray y Miguel Ángel Osorio). En esta primera reunión se acordó invitar a la mesa a los dirigentes del PAN, de tal manera que en la segunda reunión ya estuvieron presentes tanto Gustavo Madero, líder nacional del PAN, como Santiago Creel Miranda, ex candidato presidencial de ese partido. (*Ibidem.*)

Finalmente, el Pacto fue firmado el 28 de noviembre, tres días antes del inicio del gobierno de Peña Nieto, aunque es hasta el 2 de diciembre cuando se anuncia el acuerdo formalmente. El Pacto es presentado en una ceremonia formal en el Castillo de Chapultepec. El acuerdo fue firmado por los dirigentes de los tres partidos políticos nacionales más importantes: María Cristina Díaz Salazar, por el Partido Revolucionario Institucional (PRI); Gustavo Madero Muñoz, por el Partido Acción Nacional (PAN),

y Jesús Zambrano Grijalva, por el Partido de la Revolución Democrática (PRD). En el acto también estuvieron presentes Jesús Murillo Karam, presidente de la Cámara de Diputados; Ernesto Cordero, presidente del Senado; el coordinador de los diputados del PAN, Luis Alberto Villarreal; los coordinadores parlamentarios del PRI, Manlio Fabio Beltrones y Emilio Gamboa; los coordinadores parlamentarios del PRD, Silvano Aureoles y Miguel Barbosa y, en calidad de observadores, los coordinadores parlamentarios del Partido Verde Ecologista de México (PVEM). Arturo Escobar y Jorge Emilio González; además de ellos, estuvieron presentes los 31 gobernadores en funciones, tres gobernadores electos y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal electo. Junto con ellos estuvieron varios representantes de la sociedad civil y de diversos organismos empresariales.

(...) [e]n un gesto de realismo no se invitó más que a los estrictamente esenciales para llevarlo adelante. [...] se descartó a los pequeños partidos políticos que en ocasiones anteriores habían negociado ventajosamente sus votos. Tampoco se convidó a [...] los sindicatos o los grupos empresariales. (Torres, 2016, p. 10; quien cita a Negrete, 2014).

De esta forma, el gobierno de Peña Nieto y los representantes del PRI y de los principales partidos de oposición, lograron construir un acuerdo en el que se establecieron 105 compromisos específicos.

4.3.2. Ocurrencia de elecciones intermedias

La hipótesis que está relacionada con este enunciado es que la ocurrencia de elecciones intermedias tiene un impacto negativo para la existencia de las coaliciones; es decir, que es de esperarse que en un sistema presidencial en el que se realizan elecciones intermedias es muy probable que con la ocurrencia de éstas las coaliciones tiendan a desintegrarse o a modificarse (Albala, 2016).

En el caso mexicano, la hipótesis se hace efectiva: si bien la coalición surge con mucha fuerza durante el periodo de elección presidencial, en trienio siguiente, durante el proceso electoral intermedio, es cuando la fuerza de la coalición se pone a prueba, resultando que la coalición fue incapaz de mantenerse luego de las elecciones intermedias.

La prueba es que, poco antes, precisamente, la primera crisis del Pacto por México se desarrolló cuando el PAN y el PRD provocaron una ruptura en la mesa de negociaciones en demanda del uso clientelar de la *Cruzada contra el Hambre* y de los programas sociales por parte de los gobiernos

estatales, situación ante la cual el PRI y el gobierno tuvieron que ceder y firmar un Adendum al Pacto, por medio del cual se comprometieron a la aprobación de una reforma político-electoral, la cual se negoció en la segunda mitad de 2013. Esa renegociación del Pacto permitió que las siguientes reformas importantes pudieran avanzar: tanto la reforma energética como la reforma financiera.

4.4. Sistema de partidos

4.4.1. Sistema de partidos de pluralismo moderado

En este caso, las hipótesis indican que los «sistemas de partidos de pluralismo moderado» son más eficientes para formar coaliciones que aquellos que tienen «sistemas de partidos de pluralismo polarizado» e incluso que los sistemas bipartidistas, en donde priva la polarización partidaria, ya sea entre todos los partidos existentes o entre los dos partidos confrontados en la arena política.

En el caso de México, los expertos en sistemas de partidos han tendido a calificar el sistema de partidos en México como un «sistema de partidos de pluralismo moderado», con tres partidos grandes y líderes de la escena política: PRI, PAN y PRD, este último ahora reemplazado por Morena, quienes representan los tres polos de la geometría política tradicional, centro, derecha e izquierda, en el orden en el que los presentamos; existen más partidos en la escena política, pero estos siempre mantienen una posición de marginalidad o son aliados temporales estratégicos de los partidos más grandes. De esta manera, el sistema de partidos en México se puede considerar como tripartita (Santos, Pérez y García, 2014).

Esta transformación del sistema político mexicano es muy reciente; los gobiernos priístas del partido dominante del último cuarto del siglo pasado no negociaban con los partidos políticos de la oposición, sino con las cúpulas empresariales y obreras del viejo sistema político. Es partir de 1997, cuando el PRI pierde por primera vez la mayoría en la Cámara de Diputados y el Ejecutivo se ve obligado a negociar con la oposición para aprobar sus reformas. De ahí para adelante, todos los presidentes mexicanos (Ernesto Zedillo, Vicente Fox, Felipe Calderón y Enrique Peña) se han visto obligados a negociar sus reformas con la oposición.

En este escenario, son tres los partidos que también se han visto obligados a cambiar y experimentar con su vocación negociadora: el gobierno de Ernesto Zedillo negoció sus pactos de estabilidad económica con el partido dominante y con las cúpulas de las organizaciones empresariales y obreras. En cambio, tanto Felipe Calderón como Vicente Fox, se vieron obligados a negociar sobre todo con el PRI, que fue el partido que se quedó con la mayoría en los Congresos, pese a perder la Presidencia. A diferencia de los dos gobiernos anteriores, Enrique Peña Nieto, quien abanderó la nueva victoria presidencial del PRI, buscó negociar tanto con el PAN como con el PRD (Guerrero y Amador, 2016). Producto de esta nueva situación político-electoral, son estos tres partidos los que han construido este nuevo escenario de negociación política para dar gobernabilidad al país.

Hasta el inicio del nuevo gobierno presidencial en 2018, se contaron 15 años de gobiernos divididos en México. En este año, el candidato de Morena ganó la Presidencia de la República y también ganó la mayoría en ambas cámaras, terminando con la primera etapa de los gobiernos divididos en el país.

4.4.2. Índice del Número Efectivo de Partidos

Como observamos líneas arriba, las hipótesis relacionadas con el cálculo del «Índice del Número Efectivo de Partidos» (NEP) (*Infra*, p. 83), establecen que cuanto mayor sea el número efectivo de partidos menor será la probabilidad de formación de la coalición política ejecutiva (Chasqueti, 2001); sin embargo, es menester considerar que, precisamente, el *Número Efectivo de Partidos* (NEP) considera que es más eficiente establecer un análisis en función de los partidos realmente efectivos en la escena política que integrar a todos los partidos pequeños que no tienen capacidad de influencia política. De esta manera, la hipótesis quedaría conformada en términos de señalar que las coaliciones son más factibles de establecer cuando el número efectivo de partidos en la escena política es más grande.

En el caso del sistema de partidos en México, en el momento de la firma de la coalición Pacto por México este es pluripartidista, con un espectro de 7 partidos que se disputan la arena política. La representación de escaños en la Cámara de Diputados, que es el espacio en donde se expresa con mayor claridad la representación nacional de cada uno de los partidos, se presenta en el Cuadro 26, en el cual calculamos no sólo la representación en escaños obtenida por cada uno de los partidos políticos, sino que también calculamos el Índice NEP, que para este caso es de 3.56.

Cuadro 26. Índice NEP en LXII Legislatura de Cámara de Diputados				
PARTIDO	ESCAÑOS	%	CUADRADOS %	Índice NEP
PAN	114	22.8	0.051984	
PRI	212	42.4	0.179776	
PRD	104	20.8	0.043264	
PT	15	3	0.0009	
PVEM	29	5.8	0.003364	
MC	16	3.2	0.001024	
NA	10	2	0.0004	
TOTAL	500	100	1	3.56*

Nota: elaboración propia con datos de www.INE.mx.

1. Fórmula para el cálculo del Índice NEP: se indiza el porcentaje de escaños que tiene cada partido y se multiplica por sí mismo (Ejemplo: $(22.8/100) \times (22.8/100)$); luego se suman los cuadrados de cada uno de los partidos para deducir el valor total.

De la misma forma que calculamos el Índice NEP en la Cámara de Diputados, también lo hacemos en la Cámara de Senadores, en donde el índice es de 3.45, un poco menor que el mostrado en la colegisladora.

Cuadro 27. Índice NEP en LXII Legislatura de Cámara de Senadores				
PARTIDO	ESCAÑOS	%	CUADRADOS %	Índice NEP
PAN	38	29.69	0.088134766	
PRI	52	40.63	0.165039063	
PRD	22	17.19	0.029541016	
PT	6	4.69	0.002197266	
PVEM	9	7.03	0.004943848	
MC	0	0.00	0	
NA	1	0.78	6.10352E-05	
TOTAL	500	100	1	3.45

Nota: elaboración propia con datos de www.INE.mx.

Lo que nos indican los Índices NEP en cada una de las cámaras es que, pese a la pluralidad del sistema de partidos en México, conformado por 7 instituciones partidarias, en realidad los partidos efectivos son poco más de tres en función del peso que cada uno de ellos tiene en el Congreso. El índice evidencia que el sistema de partidos en México parece más un sistema de partidos con pluralismo moderado (tripartita) que un sistema con pluralismo polarizado, sobre todo considerando que los

especialistas en la materia señalan que el umbral para que un sistema de partidos sea considerado entre moderado y fragmentado es de 3.5 (Santos, Pérez y García, 2014).⁴⁸

Este hecho tiene una consecuencia importante para el sistema político en México ya que, como efectivamente quedó demostrado en el Pacto por México, el Presidente y su partido buscaron negociar con los otros dos partidos importantes del espectro político, en la lógica de conformar una alianza en la que estuvieran representados los partidos con participación efectiva en el Congreso, tal como si se tratara en realidad de un sistema tripartidista. También podemos observar que el problema que planteaba la coalición Pacto por México no era en realidad la fragmentación del sistema partidario sino la posibilidad de que los tres partidos políticos más importantes pudieran realizar un esfuerzo por acercar sus posiciones ideológicas para dar forma al acuerdo. Es decir, el dilema del Pacto por México no era la fragmentación política sino la “política” misma, es decir, el oficio y la disposición política para construir la alianza por parte de los actores políticos que antes se encontraban en una posición de disputa.

4.4.3. Fragmentación partidaria y distancia político-ideológica de los partidos políticos

En este apartado discurriremos en torno a la fragmentación político-ideológica en el sistema de partidos. Las hipótesis teóricas que queremos discutir son aquellas que señalan que las coaliciones políticas son menos probables en sistemas en donde la polarización político-ideológica es mayor (Cfr. Nievas, 2017). De esta forma, con relación a la hipótesis que discutimos en el apartado anterior, en el sentido de señalar que la formación de coaliciones está determinada por el número de partidos, es matizado el planteamiento para establecer que lo verdaderamente importante no es el número de los partidos sino la polarización político-ideológica que existe entre ellos.

El sistema político mexicano en general puede ser considerado estable; Sartori (1994b) señalaba que después de la caída del sistema de partido hegemónico, el sistema ha tenido la capacidad de renovar el poder cada seis años a pesar de que a partir del año 2000 se habían sucedido dos partidos diferentes en el poder: el 2000 el PRI, antes partido hegemónico, cedió el poder al PAN, y este último lo regresó al

⁴⁸ A manera de referencia, Santos, Pérez y García (2014) señalan que este índice era de 1.8 para el caso de México durante el gobierno de Ernesto Zedillo, periodo en el que el sistema de partido hegemónico se encontraba en plena crisis, a punto de que el partido en el gobierno perdiera el poder.

PRI en 2012. Lo importante de ello es que, en los dos casos, los partidos del Presidente han tenido que negociar con otras fuerzas políticas para impulsar las políticas públicas y sus plataformas legislativas, todo ello sin desestabilizar el sistema (Guerrero y Amador, 2016). Desde luego esto no quiere decir que el sistema sea completamente gobernable; Guerrero y Amador (2016) señalan que, con la alternancia, el sistema de partidos en México pasó de ser un sistema con competencia restringida y con el poder concentrado en un sistema de partidos con fragmentación democrática y problemas de gobernabilidad.

Sin embargo, ni Fox ni Calderón lograron realizar una alianza que les permitiera impulsar su agenda política sin contratiempos, y esto es principalmente porque el PRI, en su calidad de “partido bisagra”, no quiso ejercer su ventaja política y le negó al PAN la posibilidad de tejer una alianza legislativa para impulsar las reformas que ambos necesitaban.⁴⁹ Muy al contrario, desarrolló su propia agenda legislativa, siempre contraria a la posición del partido en el poder para diferenciarse electoralmente. El resultado político es que ninguno de los dos primeros presidentes de la transición, Fox y Calderón, lograron conformar un acuerdo político que les permitiera gobernar eficazmente (Cfr. Guerrero y Amador, 2016).

Los gobiernos de la transición tuvieron la necesidad de establecer alianzas políticas para gobernar, pero este proceso no era sencillo. Era necesario tejer acuerdos políticos, lo cual implicaba procesos de cesión y concesión de prioridades políticas. Valencia (2012) señala que el resultado de este nuevo contexto no fue propiamente dicho la construcción de coaliciones de gobierno sino la construcción de acuerdos coyunturales entre dos o más partidos para construir e impulsar políticas específicas. Acuerdos de “cada vez”, esto en lugar de construir coaliciones más consolidadas de largo plazo.

Pero, pese a que la tradición coalicionista de los partidos en México no es nula, los partidos tenían que aprender a construir coaliciones en sistemas de gobiernos divididos. Para ello, los partidos también tenían que acercarse política e ideológicamente. Las posiciones de los partidos nos indicaban ciertos puntos de partida que pueden ser determinantes a la hora de construir coaliciones políticas:

a) La izquierda del espectro político la ocupan el PRD y el PT, el primero desde la posición de centro-izquierda, donde se propone realizar reformas al sistema económico y político nacional para redistribuir

⁴⁹ Es importante considerar que, derivado de la elección de 2000, el PRI conservó la mayoría en ambas cámaras del Congreso; en la Cámara de Diputados los escaños estaban repartidos de la siguiente manera: 208 el PRI, 207 el PAN, 53 el PRD, 16 el PVEM, 8 el PT, 3 el PSN, 2 el PAS y 1 Convergencia; en la Cámara de Senadores el PRI tenía 59 legisladores, el PAN 47, el PRD 16, el PVEM 5 y 1 independiente (Guerrero y Amador, 2016).

la riqueza y democratizar al país. La posición extrema la ocupa el PT, más identificado con la línea de masas de ideología socialista.

b) De los partidos existentes en el sistema político mexicano, tres de ellos se consideran socialdemócratas: el PRI, el PRD y Convergencia.

c) El PVEM es un partido que ha tratado de ocupar el espacio de “partido bisagra” del sistema político mexicano: se alió con el PAN en la importante elección de 2000, cuando se terminó de romper el sistema de partido hegemónico; luego se alió sistemáticamente con el PRI, con el cual ganó varias gubernaturas estatales e incluso fue partícipe de varias carteras en los gobiernos estatales, la última en el gobierno de Chiapas en 2012.

d) El PRI es considerado un partido de centro, aunque históricamente se le identifica con un pasado autoritario. Ideológicamente se identificó con las políticas neoliberales de finales de siglo XX, de las cuales el principal aliado para su instrumentación fue el PAN, con el cual, en alianza, aprobaron muchas de las reformas de este periodo en México. Tiene al PVEM y al PANAL como aliados casi permanentes, aunque electoralmente tengan un peso político marginal.

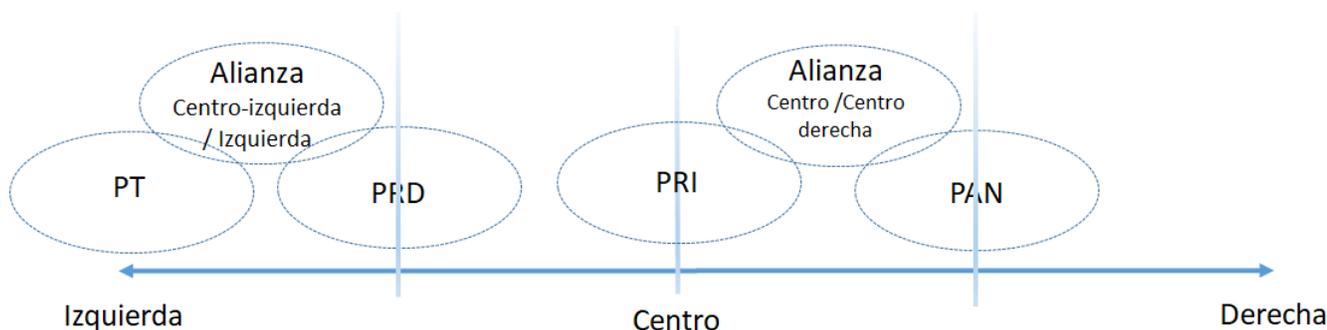
e) El PANAL se identifica como un partido liberal y totalmente pragmático que se muestra cercano a quien ostenta el Ejecutivo Federal; en los dos periodos gobernados por el PAN estuvo aliado al PAN; en la elección de 2012 se alió a los intereses del PRI.

f) El espectro político-ideológico de la derecha lo ocupa el PAN, partido que se reconoce como demócrata-cristiano. No obstante, su posición de centro-derecha, el PAN ha tenido una importante flexibilidad a la hora de colisionarse con otras expresiones políticas: antes del periodo de transición política funcionó como aliado estratégico del PRI durante todo el periodo llamado “neoliberal”; se colisionó con el PVEM y con el PANAL en la elección de 2000; además, recientemente incluso se ha aliado al PRD en algunas elecciones estatales para enfrentar sobre todo al PRI, tales como las de Puebla y Oaxaca (Cfr. Gómez, 2013; Paoli, 2012).

De esta forma, en el contexto de la formación de la coalición Pacto por México, nos encontramos en un escenario en el que el partido en el gobierno se beneficia de una tradición negociadora entre el PRI y el PAN, partidos ubicados en el espacio geopolítico de centro-derecha; por el otro lado, teníamos un partido que quedaba al margen de las negociaciones, pero con una fuerza política contestataria, el PRD, el cual políticamente no tenía la influencia política necesaria para imponerse a la alianza ganadora.

Cada uno de estos dos grupos tenía partidos satélites agrupados en su entorno que fortalecen las posiciones de cada uno de los dos bloques. De esta manera, como es natural, a la alianza estratégica del PRI con el PAN podemos ubicarla en el espectro Centro-Centro derecha de la geometría política (PRI-PAN-PVEM-PANAL), mientras que en el eje Centro izquierda-Izquierda encontrabamos una alianza más marginal en poder, pero con un discurso contestatario importante (PRD-PT-Convergencia). El Gráfico 4 muestra esta situación:

Gráfico 6. Mapa de geometría política en México hacia 2012



Fuente: elaboración propia.

La cercanía entre el PRI y el PAN generó en ambas instituciones una estrategia de cooperación limitada; de otro lado, la distancia político-ideológica entre los dos principales partidos opositores generó una estrategia de contención política entrambos. Este escenario desde luego favoreció las políticas impulsadas por el partido mayoritario (López, 2003). Esto no impidió, desde luego, que el PRD participara en el proceso de aprobación de las reformas; Mayer-Serra (2017) cita un estudio de María Amparo Casar e Ignacio Marván (2014), en el que demuestran que de 1997 a 2012, 85% de las reformas constitucionales que se aprobaron en el Congreso mexicano fueron producto de una votación a favor de las tres principales fuerzas políticas: PRI, PAN y PRD, y que:

(...) Dado que el PRI estaba en el centro del espectro ideológico, formó parte en todas las coaliciones ganadoras que reformaron la Constitución; también fue la primera minoría en la Cámara de Diputados, excepto entre 2006 y 2009. (...) La coalición PRI-PAN aprobó 65% del total de reformas constitucionales (p. 24-25).

El PRD fue el partido más excluido de la coalición ganadora, ya que el 18% de reformas constitucionales, este partido se abstuvo de participar.

Lo mismo se podría decir de la aprobación del presupuesto de egresos de la Federación, el cual ha gozado de una aprobación mayoritaria producto de la alianza estratégica del PRI y del PAN desde 1997 hasta 2008, según un estudio de Paoli Bolio (2012). Valencia (2012) construye una estadística de las alianzas realizadas en el Congreso entre 2000 y 2012, la cual se muestra en el Cuadro 28, a continuación:

Cuadro 28. Frecuencia de alianzas parlamentarias (legislaturas LVII-LXI)										
Coaliciones	LVII Legislatura (1997-2000)		LVIII Legislatura (2000-2003)		LIX Legislatura (2003-2006)		LX Legislatura (2006-2009)		LXI Legislatura (2009-2012)	
	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%
Todos a favor	81	44.5	171	58.2	418	62.7	328	75.1	116	60.1
Todos en contra	0	0	0	0	10	1.5	2	0.5	18	9.3
PRI-PAN-PRD	6	3.3	41	13.9	80	12	9	2.1	0	0
PRI-PAN	44	24.2	39	13.3	46	6.9	7	1.6	0	0
PRI-PRD	9	4.9	5	1.7	0	0	0	0	0	0
PAN-PRD	18	9.9	3	1	5	0.7	0	0	0	0
PRI-PAN-PVEM	22	12.1	0	0	0	0	53	12.1	23	12
PAN-PVEM	0	0	0	0	9	1.4	0	0	0	0
PRD-PT-CONV	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1.03
Oposición	0	0	25	11.9	67	10	12	2.8	3	1.5
Todos excepto PRD	0	0	0	0	32	4.8	4	0	12	6.2
Todos excepto partido que propuso	0	0	0	0	0	0	21	4.7	19	9.8
Número total de coaliciones	180	98.9	294	100	667	100	436	98.2	193*	100

Fuente: Valencia, 2012, p. 31.

En el cuadro anterior, Valencia (2012) resume que en 60 % de las votaciones del Congreso votaron a favor todos los partidos políticos siendo una constante que las votaciones se conformaran con el consenso de la mayoría de ellos; por su parte, el PRD se excluyó en sólo 10% de las coaliciones, lo cual

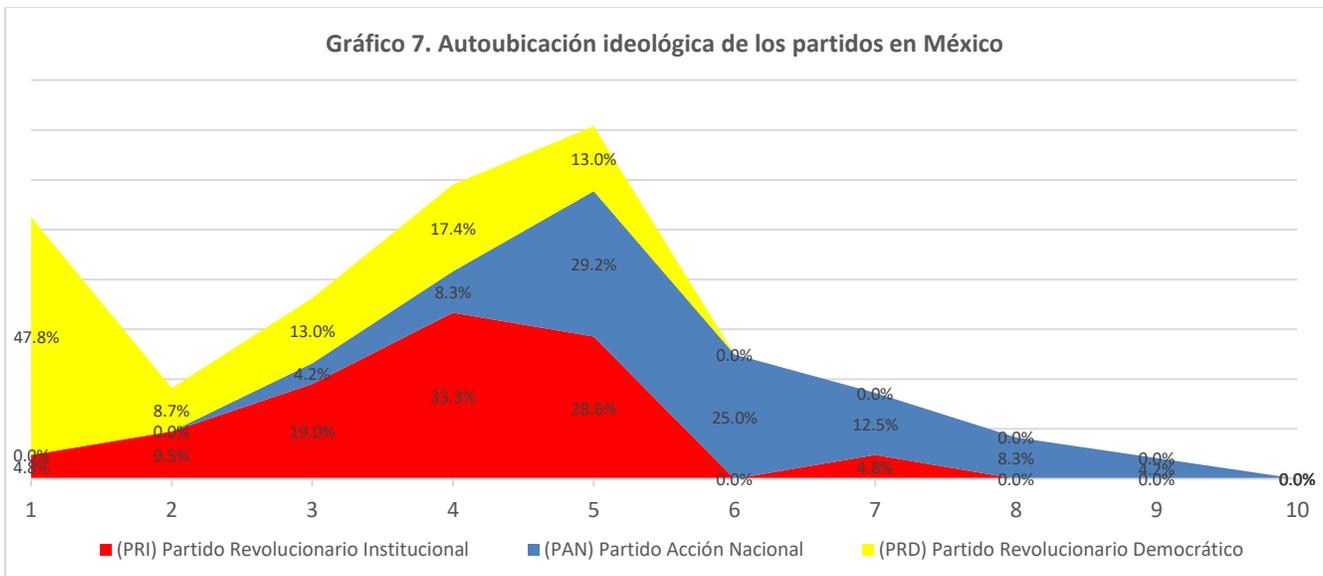
indica que pese a ser un partido contestatario de las políticas gubernamentales, en lo general vota en acuerdo con la mayoría de manera recurrente.

En lo que sigue, vamos a retomar un modelo que mide la polarización político-ideológica de los partidos políticos construido por Ruiz y Otero (2013), citado por Nievas (2017), aunque también vamos a retomar los datos construidos por Alcántara (1999), quien, como parte de la investigación del Observatorio de Partidos Políticos de América Latina, realiza una investigación relacionada con la posición político-ideológica de los partidos políticos en el esquema de la geometría política del eje izquierda-derecha.⁵⁰ Cabe señalar que las derivaciones estadísticas que realizamos a continuación tienen el objetivo de acercar y hacer útil la información para nuestra investigación.

La primera de las variables que manejan los autores es la denominada “Autoubicación ideológica”, la cual mide en una escala ordinal de 1 en un extremo para las posiciones de Izquierda, hasta 10 en el otro extremo para las de la Derecha, de acuerdo a la ubicación que hacen de su partido diversos líderes de los tres principales partidos políticos de México. En este caso, la “autoubicación” de los líderes se ubica como sigue en el Gráfico 5, que se muestra a continuación:⁵¹

⁵⁰ La investigación de Alcántara (1999) consiste en diversas entrevistas a líderes de los diversos partidos de América Latina para identificar la posición político-ideológica que tienen las instituciones políticas de la región. Como parte de ella se entrevistó a los presidentes de los partidos, a los líderes de los grupos parlamentarios y a los principales dirigentes de cada uno de ellos. Para fines de nuestra investigación nosotros sólo extrajimos la base de datos que se encuentra disponible como parte de la investigación del equipo de Alcántara para determinar la posición político-ideológica de los partidos políticos mexicanos que participaron en el Pacto por México. Los datos son útiles porque esta posición es relativamente estable pese a que hay una diferencia de tiempo entre que se tomaron las muestras de referencia y el momento en el que nosotros los usamos para hacer esta derivación. No obstante, creemos que la posición política de los partidos no ha cambiado sustantivamente en este lapso.

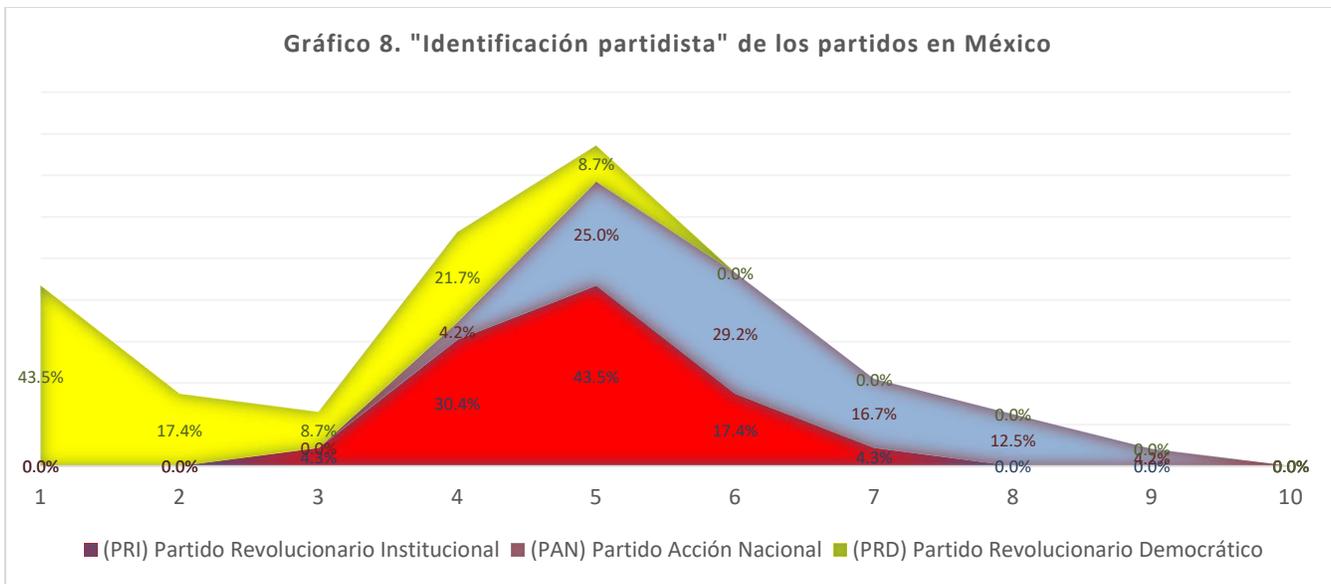
⁵¹ Insistimos en que se trata de una “autoubicación”, es decir, una valoración que hacen los dirigentes políticos de la posición ideológica de sus propios partidos.



Fuente: elaboración propia con base en la Base de Datos de Alcántara (1999).

Se puede observar que los tres partidos, el PRI, el PAN y el PRD, convergen en el centro (correspondiente a las posiciones 5 y 6), pero con algunos matices, sobre todo en el caso de este último. Mientras que en el PRI más 30% de sus líderes se autoubican en la posición de izquierda 4, tienen un corrimiento hacia la izquierda con algunos matices en el centro-derecha. En el PAN, casi 30% de sus líderes tienen preferencias por las posiciones de centro (en 5), pero el corrimiento del resto de los líderes se da más hacia las posiciones de derecha. En cambio, en el PRD, 48 % de sus líderes se autoubican preponderantemente en la izquierda (posición 1), aunque tienen otro pico importante en las posiciones de centro (5). En términos generales, los líderes del PRI se autoubican como un partido de centro corrido hacia la izquierda; los del PAN como un partido de centro corrido a la derecha, y los del PRD como un partido de izquierda corrido hacia el centro.

La segunda variable corresponde a la "Identificación partidista", es decir, cómo los líderes políticos ubican a los otros partidos en el esquema de la geometría política. La escala es ordinal y va desde el valor de 1 para las posiciones de Extrema Izquierda, pasando por 5 y 6 para las posiciones de Centro y 10, en el otro extremo, para las posiciones de Extrema derecha. El Gráfico 6 describe esta situación:



Fuente: elaboración propia con base en la Base de Datos de Alcántara (1999).

De acuerdo con este gráfico, la ubicación de dos de los partidos políticos en México, el PRI y el PAN se ubica en el Centro, mientras que uno de ellos, el PRD, puede ser ubicado a la Izquierda de la geometría política. El PRI puede ubicarse prioritariamente en una posición de Centro (5 en la escala ordinal), corriéndose un poco a la izquierda; el PAN puede ser ubicado en el Centro (posiciones 5 y 6) pero corriéndose a la Derecha; por su parte, el PRD puede ubicarse en la Extrema Izquierda (posición 1), pero con una fracción importante corrida al Centro (posiciones 4 y 5).

La diferencia entre los Gráficos 5 y 6 se da sobre todo en la ubicación de PRD, que es menos agresiva en la autoubicación en la extrema izquierda y en el correlativo corrimiento hacia el Centro. Con base en estas dos variables, realizamos una ponderación de cada uno de los valores para determinar el valor en el que se encuentra cada uno de los partidos. Los valores de la Variable "Autoubicación" quedan como sigue:

Cuadro 29. Valores de Autoubicación de partidos en México (con datos de 1999)			
	PRI	PAN	PRD
1 (Izquierda)	4.8%	0.0%	47.8%
2	9.5%	0.0%	8.7%
3	19.0%	4.2%	13.0%
4	33.3%	8.3%	17.4%
5 (Centro)	28.6%	29.2%	13.0%
6 (Centro)	0.0%	25.0%	0.0%
7	4.8%	12.5%	0.0%
8	0.0%	8.3%	0.0%
9	0.0%	4.2%	0.0%
10 (Derecha)	0.0%	0.0%	0.0%
Promedio ponderado	3.9047619	5.33333333	2.39130435

Fuente: elaboración propia con base en la Base de Datos de Alcántara (1999).

Los valores de la Variable “Identificación partidista” son los siguientes:

Cuadro 30. Valores de “Identificación partidista” de partidos en México (con datos de 1999)			
	PRI	PAN	PRD
1 (Izquierda)	0.0%	0.0%	43.5%
2	0.0%	0.0%	17.4%
3	4.3%	0.0%	8.7%
4	30.4%	4.2%	21.7%
5 (Centro)	43.5%	25.0%	8.7%
6 (Centro)	17.4%	29.2%	0.0%
7	4.3%	16.7%	0.0%
8	0.0%	12.5%	0.0%
9	0.0%	4.2%	0.0%
10 (Derecha)	0.0%	0.0%	0.0%
Promedio ponderado	4.86956522	5.70833333	2.34782609

Fuente: elaboración propia con base en la Base de Datos de Alcántara (1999).

Con base en estas dos últimas medidas, el promedio ponderado que asumen en las dos variables, cada uno de los partidos, a través de un promedio simple, obtenemos la medida final de ubicación de los partidos en México, la cual queda como sigue:

Cuadro 31. Ubicación de los partidos en México en el esquema de la geometría política (con datos de 1999)			
	PRI	PAN	PRD
Promedio ponderado V. "Autoubicación"	3.9047619	5.33333333	2.39130435
Promedio ponderado V. "Identificación partidista"	4.86956522	5.70833333	2.34782609
Promedio Simple	4.4	5.5	2.4

Fuente: elaboración propia con base en la Base de Datos de Alcántara (1999).

Ruiz y Otero (2013) establecen que:

(...) cuando existe una distancia de 1 punto entre un partido y otro se considera una polarización "baja"; cuando se trata de una distancia entre 1 y tres puntos se trata de una polarización "moderada"; si existe una distancia de más de 3 puntos estaríamos en un escenario de polarización "elevada" (p. 92).

Para nuestro caso, en función de los valores obtenidos y mostrados en el cuadro anterior, realizamos un cálculo en función de las distancias existentes entre los tres partidos importantes del sistema político mexicano, para quedar como sigue:

Cuadro 32. Distancia político ideológica de los partidos en México (datos de 1999)			
	PRI	PAN	PRD
Posición en el esquema de la Geometría Política	4.8	5.5	2.4
Distancia del PRI hacia oponentes		0.7 Baja	2.4 Moderada
Distancia del PAN hacia oponentes	0.7 Baja		3.1 Elevada
Distancia del PRD hacia oponentes	2.4 Moderada	3.1 Elevada	

Fuente: elaboración propia en referencia a la Base de Datos de Alcántara (1999).

En general se puede señalar que la distancia político-ideológica de los partidos políticos en México atraviesa por las tres categorías: Baja, Moderada y Elevada. Si consideramos que el PRI es el partido ubicado más al Centro de la geometría política (4.8), la distancia con el PAN es Baja (0.7) pero Moderada con relación al PRD (2.4), que se encuentra más a la izquierda (2.4). Sin embargo, la distancia entre el PAN, partido ubicado en el Centro-Derecha (5.5), y el PRD es Elevada (3.1).

La conclusión es que, para el PRI, que es el partido en el gobierno, será más fácil construir una alianza con el PAN, partido que se encuentra en el Centro Derecha, mismo espacio de la geometría política que ocupa el mismo, lo cual desde luego no implica la cesión de principios programáticos porque incluso, al contrario, ello puede implicar compartir ciertos principios. En cambio, para el PRI es más complejo construir una alianza con el PRD, puesto que implica tener una cesión de principios programáticos al correrse un tanto hacia la izquierda, al mismo tiempo que para el PRD implica ceder en ciertos principios para poder aliarse con el partido en el gobierno porque ello implica un corrimiento hacia la derecha. Para el PAN y el PRD, una alianza mutua resulta muy compleja, en virtud de que implica una concesión muy amplia de principios, al tener el primero que correrse a la izquierda y el segundo hacia el centro de la geometría política. Es claro que la alianza más factible es entre el PRI y el PAN, como efectivamente sucedió en el Pacto por México (Cfr. Casar, 2000).

El sistema político mexicano sería un sistema en el que predominan las tendencias centrípetas antes que las centrífugas; los tres partidos más importantes del sistema político mexicano convergen en el centro, de tal manera que su permanencia como una opción de gobierno los obliga más al acuerdo que a la confrontación, ya que ésta última tendencia no es conveniente para el electorado (Nievas, 2017).

A continuación, desarrollaremos con detalle la cohesión interna que tenían cada uno de los partidos participantes en el Pacto por México, información que será complementaria para conocer la información relacionada con la fragmentación interna que se presenta en el sistema de partidos a la firma del Pacto. En primera instancia hablaremos del PRD, a continuación del PAN y, finalmente, del PRI.

El PRD era el partido más dividido de los que formaban parte del Pacto. Como ya observamos en los Gráficos 5 y 6, el PRD está fragmentado en dos segmentos: uno que tiene una tendencia ideológico política de extrema izquierda e izquierda y otro segmento que está más inclinado a la adopción de políticas de centro derecha. Estas posiciones político-ideológicas se expresan de manera clara con respecto a la posibilidad de realizar algún tipo de coalición con el titular del Poder Ejecutivo Federal. El

primero de los segmentos propone negar toda posibilidad de acercamiento o negociación con el Presidente y con el partido en el gobierno; el otro segmento se muestra más proclive al establecimiento de acuerdos con el gobierno y con los otros partidos representados en el Congreso. De hecho, desde la elección de 2006, en el seno del Congreso del PRD, su órgano primigenio, se determinó no reconocer al gobierno de Felipe Calderón, negando toda posibilidad de acuerdo con el sistema. En cambio, el Presidente del partido, Jesús Ortega, se manifestaba a favor de acordar, tanto con el gobierno de Calderón, como después con el gobierno de Peña Nieto. La disputa interna en el PRD no se dirimió sino hasta que Andrés Manuel López Obrador anunció su salida del mismo en septiembre de 2012, para formar un nuevo partido, que a la postre se llamaría MORENA (Casas-Zamora, et. al., 2016).

La salida de López Obrador del PRD abrió la posibilidad para que el partido pudiera cambiar su línea política, abriéndose a la posibilidad de establecer acuerdos con el nuevo gobierno de Peña Nieto. No obstante, como producto de las divisiones internas, la posición del PRD siguió siendo ambigua. Incluso el mismo día de la firma del Pacto por México, en la cual participó el Presidente del Partido, Jesús Zambrano, la comisión política del partido desconoció el Pacto y la autoridad de su presidente para firmar dicho acuerdo. Diversos líderes del partido, como Marcelo Ebrard, se pronunciaron el contra de la firma del Pacto y señalaron que se traicionaban los intereses del pueblo con ella (Guerrero y Amador, 2016).

Como señalamos ya anteriormente, la disputa interna en las filas del PRD se vio reflejada en los resultados de las reformas del Pacto por México: este partido votó en contra de las reformas Laboral y Energética pese que participaba en la mesa de negociaciones; las otras cuatro reformas las apoyó parcialmente, mostrando una disciplina legislativa muy difícil de mantener al interior (*Infra*, p. 144).

En el caso del PRI, el partido se ha caracterizado por ser un partido acostumbrado a obedecer la línea de autoridad presidencial. Pero, específicamente en la reforma petrolera, el PRI se enfrentaba a un dilema relacionado con los principios fundacionales del partido: la nacionalidad de los recursos naturales. A tal grado el tema representaba un conflicto, que para que el Presidente pudiera impulsar la reforma petrolera, se tuvo que realizar una reforma interna a los estatutos del partido relacionados con el tema. Al final la reforma fue impulsada con el argumento de que rescataba el espíritu original de Lázaro Cárdenas, artífice de la reforma petrolera del periodo posrevolucionario (Mayer-Serra, 2017).

En el caso del PAN, pese a que el partido mostraba un nivel de fragmentación muy elevado, sus miembros decidieron apoyar las reformas prácticamente de manera irrestricta. Los conflictos internos en este caso no fueron obstáculo para que el partido apoyara las reformas legislativas. El conflicto era político, es decir, relacionado con la disputa por el reparto interno de las posiciones políticas en el partido entre los partidarios de saliente presidente de la República, Felipe Calderón, y el Presidente del partido, Gustavo Madero. El conflicto se elevó incluso a la coordinación de la dirigencia de los senadores, en donde el coordinador parlamentario del partido tuvo que ser sustituido por estar en contra de los acuerdos del Pacto, para nombrar uno más acorde con la dirigencia partidaria (Arrieta y Ramírez, 2016; y Valverde, 2016). No obstante, incluso cuando el PAN se opuso a la reforma hacendaria, lo hizo como un bloque unificado, haciendo evidente que la competencia interna no inhibió la posición legislativa del partido.

En conclusión, a lo largo de este apartado hemos logrado demostrar que no sólo el número de partidos es determinante para establecer la viabilidad de las coaliciones en un sistema político sino también su nivel de fragmentación, es decir, la distancia político-ideológica que tienen los partidos al momento de impulsar las mismas. En el caso del sistema político mexicano, la distancia político-ideológica de los partidos determina un sistema moderadamente fragmentado.

Sin embargo, la derivación anterior no está exenta de particularidades: mientras que la distancia político ideológica de los dos partidos más grandes que impulsaron la agenda del Pacto por México, es decir el PRI y el PAN, puede ser considerada “Baja”, la distancia del PRI con el tercer partido coligado es “Moderada”. Esto explica en parte las dificultades presentadas durante el proceso de negociación que se desarrolló en todo el periodo que duró la coalición y las vicisitudes que presentó internamente cada uno de los partidos, así como también comprueba porque la alianza entre PRI y PAN resultaba más probable que una alianza PRI-PRD y mucho más que una alianza entre el PAN y el PRD.

4.4.4. Ámbito organizativo de los partidos

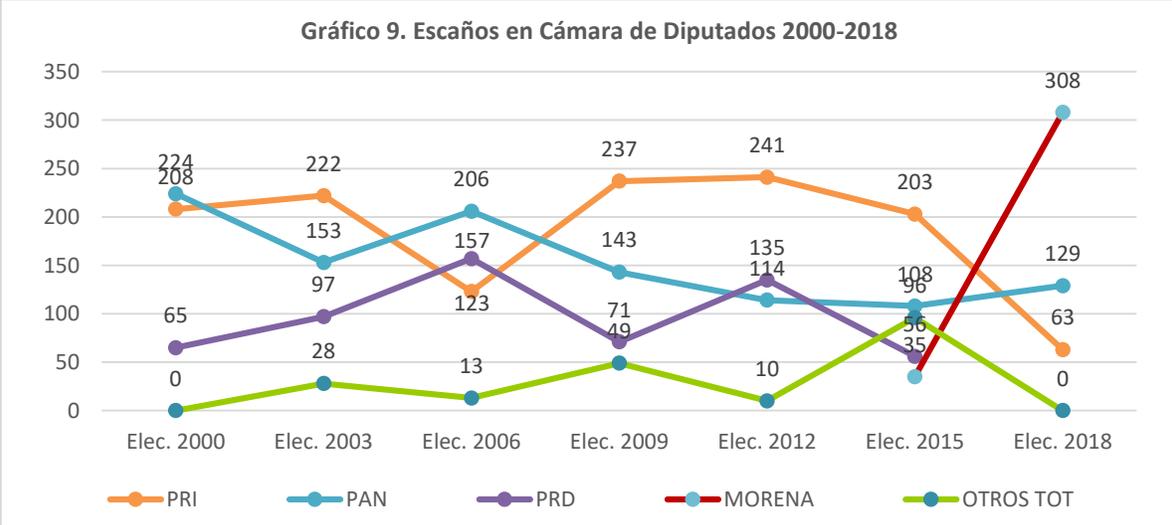
Las hipótesis sobre este tema hablan de la mayor probabilidad de éxito de las coaliciones que se realizan entre partidos políticos de orden nacional frente a las que se realizan entre partidos locales y regionales.

En el caso mexicano, todos los partidos políticos que formaron parte del Pacto por México fueron partidos políticos nacionales. La configuración electoral del sistema no facilita la participación en procesos nacionales de formaciones políticas locales. Por ello, consideramos que sea necesario abundar más en la importancia de la presencia o ausencia de esta variable.

4.4.5. Incumbency Effect: Rendimiento electoral

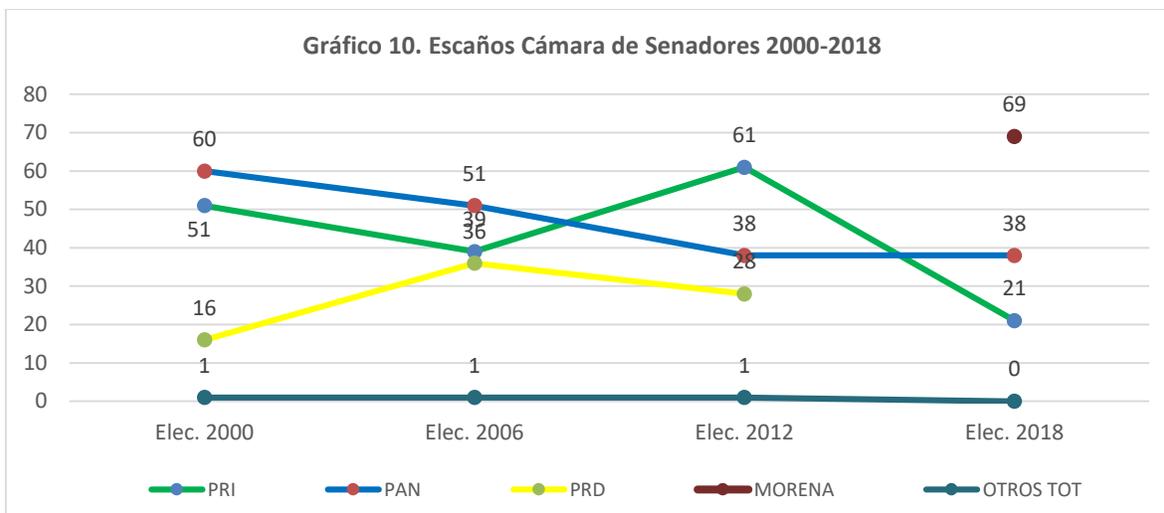
En el presente apartado discurriremos en torno a la hipótesis de que el *Incumbency effect* («Rendimiento electoral»), que los partidos calculan con relación a la permanencia electoral en la coalición, afecta el futuro de la misma. En este sentido, la permanencia de la coalición Pacto por México se vio afectada por la presencia de las elecciones intermedias de 2015. Los efectos electorales que los partidos políticos percibieron recibirían en estas elecciones provocaron la ruptura del Pacto.

Considerando que las negociaciones del Pacto por México iniciaron en 2012 y que los efectos políticos y sociales de las mismas son de corto, mediano y largo plazo, a continuación, en el Gráfico 7 presentamos una derivación de los efectos políticos reflejados en la composición de la Cámara de Diputados:



Nota: elaboración propia con datos de http://sitl.diputados.gob.mx/LXIV_leg/info_diputados.php.

En la misma línea, en el Gráfico 8 presentamos los mismos resultados para la Cámara de Senadores:



Nota: elaboración propia con datos de www.INE.mx.⁵²

La correlación de fuerzas en 2012 había arrojado un claro ganador a nivel nacional: el PRI había logrado ganar la Presidencia de la República, arrebatándosela al PAN y derrotando al pertinaz candidato de la izquierda, Andrés Manuel López Obrador, con una amplia mayoría.⁵³ Además de esta victoria contundente, el PRI conservó la mayoría en la Cámara de Senadores (con 61 escaños) y también en la Cámara de Diputados (241 escaños), con lo cual garantizó el control de los dos órganos legislativos del país. Pareciera que para el PRI estos resultados fueron excepcionales, pero, en realidad, estos ocultan algunos detalles: la mayoría priísta en la Cámara de Diputados disminuyó su fuerza frente al avance de otras fuerzas políticas. Tenemos a un Presidente con una legitimidad política importante, con control en ambas cámaras del Congreso, pero con una mayoría no suficiente para impulsar las reformas necesarias por cuenta propia, es decir, sin dejar de considerar a la oposición.

Hacia 2015, el PRI disminuyó su presencia legislativa en la Cámara de Diputados de 241 a 203 escaños, un impacto importante porque significa que la coalición Pacto por México arrojaba resultados contradictorios en los órganos del Congreso: una victoria suficiente en la Cámara de Diputados y una amplia victoria en la Cámara de Senadores. El nuevo presidente y la estrategia colicionadora, no pudieron detener la caída que inició tras la recuperación electoral en 2009 y que alcanzó su clímax en

⁵² <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/98204/CGor201808-23-ap-4.pdf>.

⁵³ Los resultados finales del IFE registran 19 millones 158 mil 592 votos contra 15 millones 848 827, una diferencia de más de 3 millones de votos (https://portalanterior.ine.mx/documentos/proceso_2011-2012/alterna/computos.html).

2012. De hecho, a partir de 2012, el PRI empezó a perder preferencias electorales hasta 2018, que sufrió su peor derrota electoral de la historia, cuando ganó sólo 63 diputados y 21 senadores.

Se plantea que el gobierno de Peña Nieto significa la plena recuperación electoral del PRI, pero en realidad, en términos absolutos, este gobierno apenas significa lograr mantener estable la recuperación lograda a partir de 2009. Ahora bien, si pensamos que el Pacto por México es un intento institucional por recomponer la fórmula sociopolítica representada por el PRI, en realidad parece ser que el experimento se habría logrado mantener hasta 2015. Luego de 2015, electoralmente se empezaron a evidenciar las fracturas que la coalición había fomentado en el electorado, aunque esta fractura no sería evidente sino hasta 2018.

Para el PAN la situación es más crítica, porque pese a que fue un actor comprometido del Pacto por México, ni siquiera la participación en la coalición logró detener la caída que inició desde la derrota electoral de las elecciones intermedias de 2009. Es decir, para el PAN la caída en las preferencias electorales inició en la segunda mitad de la gestión de Felipe Calderón, cuando de tener 206 diputados pasó a tener 143 en 2009. Para 2012 sólo ganó 114 diputados y para 2015 su cuota de representación se redujo a sólo 108 diputados. En 2018 parece ser que el PAN tuvo una leve recuperación, al crecer hasta 109 diputados, aunque en realidad esto sólo es una ficción ya que muchos de los diputados en realidad pertenecían al PRD, con quien fueron en alianza en la elección presidencial. Adicionalmente, si consideramos las elecciones para el Senado de la República, la caída electoral del PAN en realidad inicia ya en 2006, cuando el PAN, de tener 60 senadores pasó a 51; esta caída se amplía en 2012 cuando sólo gana 38 senadores, cuota que con apuros logra conservar en 2018, y esto sin considerar la cuota que corresponda a los aliados partidistas.

La Lectura de los resultados nos indica que luego de la gestión de Vicente Fox y de Felipe Calderón, el electorado castigó fuertemente al PAN, provocándole la pérdida de la Presidencia de la República, pero también un fuerte impacto en los órganos de representación nacional. Esta fuerte crisis de legitimidad del PAN ni siquiera pudo ser detenida al mostrar un discurso colaboracionista con el gobierno con la firma de la mayoría de las reformas del Pacto por México. En realidad, parece ser que el PAN ha recibido un fuerte voto de castigo, ya que de ser un partido que en la década pasada promediaba más de 150 diputados y más de 50 senadores, para esta década que termina, el PAN queda por debajo de los 120 diputados y menos de 50 senadores.

En el PRD, el *“Incumbency effect”* fue mucho más grave que en los casos de los otros partidos. Al amparo de candidatos carismáticos, Cuauhtémoc Cárdenas en el 2000 y Andrés Manuel López Obrador en las elecciones de 2006 y 2012, el PRD pudo establecerse en el umbral de 100 diputados federales y de 30 senadores. Con esa garantía pudo sentarse a negociar el Pacto por México al amparo de ser la tercera fuerza política del país. Pero como resultado de la elección de 2015, el PRD sólo pudo obtener 56 diputados federales y 28 senadores. Su peor derrota la obtuvo en la Ciudad de México, donde perdió la mayoría del Congreso frente a Morena. Esta situación llevó al partido a sus orígenes cuando recién empezó a ganar elecciones en 1997 y 2000. Pero esta caída sólo era el principio de la crisis. En esta perspectiva, el PRD, calculando el tamaño del rebote electoral de su participación en las reformas del Pacto por México, decidió participar en alianza con el PAN en las elecciones de 2018. Este hecho oculta la verdadera caída electoral del partido, ya que los resultados que se registran en 2018 se apuntan al PAN, aunque en realidad se trata de las dos instituciones coligadas, lo cual evidencia que se trata de un efecto electoral devastador para ambos partidos.

En general, al medir el *“Incumbency effect”* provocado por la participación en la coalición Pacto por México en los partidos que formaron parte ella, los resultados lo señalan como negativo: si se mide efecto inmediato, es decir el efecto provocado en los partidos en el periodo inmediato a la terminación del Pacto, alrededor de 2015, este siendo negativo no parece ser crítico y para los partidos parecía bastante factible de aplicar un *“control de daños”*. Pero si se analizara el efecto de mediano plazo en torno de 2018, este efecto se desarrolla hasta convertirse en crítico e inmanejable, incluso llegando a considerarse la extinción de alguno de los tres partidos coligantes. Este efecto se observa sobre todo en el PRD, que es la expresión a la izquierda de la coalición y la cual sufrió los embates de los rivales políticos del Pacto, también centrados a la izquierda.

Precisamente por ello, hemos decidido presentar un estudio de caso con mayor detalle, de las vicisitudes presentadas en el PRD con relación a la firma del Pacto por México. En el PRD, el Pacto polarizó la división que ya existía en el partido. En general la fragmentación se desarrolló en torno de dos grupos: aquellos que consideraban que la participación en el Pacto por México pondría al partido en un escenario de izquierda democrática y moderna; y aquellos que consideraban que participar en el Pacto era una traición a los intereses populares. El primer grupo era liderado sobre todo por la expresión de Nueva Izquierda, la fracción hegemónica del partido; el segundo grupo, sobre todo identificado con

la figura de Andrés Manuel López Obrador, incluso acompañados por los militantes de la vieja izquierda radical del siglo pasado (Melgar, 2013).

Las diferencias internas hicieron crisis en los primeros días de septiembre de 2013, con la aprobación de la Ley del Servicio Profesional Docente (una de las tres iniciativas cuya aprobación propició el movimiento magisterial), cuando en la Cámara de Diputados, de los 101 integrantes de la bancada, 40 votaron en contra. En el Senado el rechazo fue mayoritario: de los 22, sólo cinco votaron A favor. Este estatuto de excepción generó muchas tensiones, a un nivel tal que diversos dirigentes del PRD presionaron a los entonces senadores para que votaran “bajo coerción de que su carrera política sería trunca” si no votaban A favor de esa reforma denunciaban algunos senadores, evidenciando una operación similar a la de las peores prácticas del viejo sistema donde los legisladores atendían los dictados de la dirigencia del partido. Varias de las votaciones protagonizadas por el PRD evidenciaron esta fractura, en particular la relacionada con la aprobación de la Ley del Servicio Profesional Docente, que se dio el 1 de septiembre, en la cual 17 senadores de la fracción perredista votaron a favor y 5 votaron en contra, los cuales denunciaron haber recibido “(...) presiones bárbaras: llamadas de gobernadores, de dirigentes, para obligarlos a votar contra su propia opinión” (*Ibidem.*).

Miguel Alonso Raya, vicecoordinador de la fracción perredista en la Cámara de Diputados y miembro de la corriente Nueva Izquierda, mencionó a manera de ejemplo: “Si nosotros no hubiésemos abierto el espacio de negociación, entonces se habrían aprobado leyes mucho más duras y agresivas o lesivas para los maestros.” (*Ibidem.*) Afirmó que gracias a ese ejercicio de diálogo que su partido impulsó en el Pacto se eliminaron los aspectos punitivos del proyecto enviado por la SEP. Esto, dijo “se pudo hacer porque la izquierda está ahí sentada para influir” (*Ibidem.*). Por medio de la agenda del Pacto por México, el PRD le dio un matiz, “un color de izquierda a muchas de las reformas”, señaló por su parte Fernando Belaunzarán, miembro destacado de la Corriente Nueva Izquierda (*Ibidem.*).

Por su parte, Dolores Padierna, integrante de la corriente ADN, aseveró que, al ser imposición, el Pacto fortalecía al PRI y al autoritarismo, y no a la transición democrática. “Con mucho respeto y compañerismo le diría al presidente de mi partido que abandonen el Pacto por México, porque además de debilitar al PRD le está quitando la esencia de un partido de izquierda”, además le pidió a Jesús Zambrano, Presidente del PRD, “(...) que deje de estarse reuniendo con (Enrique) Peña Nieto, negociando cosas que sólo él sabe” (*Ibidem.*).

Manuel Camacho Solís, ex regente de la Ciudad de México y cercano al PRD al momento de la firma del Pacto por México, señaló que el verdadero propósito del Pacto fue sacar las reformas energética y fiscal, y que a cambio se otorgaron algunos “dulces” a la oposición, tales como el seguro de desempleo y las pensiones y que quien verdaderamente se fortalecía con las reformas era el Presidente de la República (*Ibidem.*).

La ruptura más importante se dio cuando el Ejecutivo Federal presentó la reforma energética, en la cual la izquierda tradicional no estaba dispuesta a conceder un milímetro. EL PRD decidió no apoyar dicha iniciativa terminando el Pacto de facto. Como producto de la fragmentación interna del partido, en septiembre de 2012 renunció al perredismo Andrés Manuel López Obrador, dos veces candidato presidencial de ese partido. En noviembre de 2014 hizo lo mismo Cuauhtémoc Cárdenas, quien también fue candidato presidencial en el año 2000; también lo abandonaron personajes importantes como Alejandro Encinas y Marcelo Ebrard, ambos ex Jefes de Gobierno del Distrito Federal.

Arrieta y Ramírez (2016) no aceptan el argumento de que el colaboracionismo el Pacto por México provocó la caída electoral del PRD. Su argumento es el siguiente:

Si aceptamos el argumento de que ese partido 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). (p. 143-144).

El argumento de los autores es que la caída electoral se debe al hecho de que el PRD estableció una política y un discurso aliancista que no gustó a sus electores; para ellos, no es el discurso contestatario el que premian sus electores sino la posición política frente a los principales problemas del país. Aunado a esto están los errores que cometió el propio PRD, estimó Alejandro Encinas, ex vicecoordinador político del grupo parlamentario del PRD y ex Jefe de Gobierno de la Ciudad, quien señaló que desde la suscripción del “Pacto por México”, la dirigencia le quitó el carácter de oposición al organismo para volverlo “colaboracionista”, hasta los hechos de Iguala “donde se demostró que el

proceso de descomposición también les alcanzó como partido” (Contreras, 2015, sp.).⁵⁴ Esto finalmente provocó el desplazamiento del PRD como partido clásico de la izquierda.⁵⁵

En conclusión, podemos señalar que, en efecto, la firma del Pacto por México tuvo un efecto inmediato en el ánimo de los electores, por lo cual se considera que los posteriores resultados y alineamientos electorales fueron parte directa de este proceso de reformas. Por ello podemos señalar que sí se desarrolló en este caso lo que denominamos *“Incumbency Effect”*, en la mayoría de los casos, negativo para los partidos que formaron parte del Pacto por México y sobre todo en mediano plazo. Los efectos de la firma del Pacto por México en los partidos políticos incluso están siendo visibles en el proceso electoral de 2018, donde los tres partidos que antes dominaban el sistema han sido desplazados por un partido de izquierda nuevo que los ha sumido en una crisis muy profunda de la cual aún no podemos hacer pronósticos certeros.

4.5. Poder Ejecutivo

4.5.1. ¿Es el Ejecutivo el actor coligante?

En este apartado aportaremos elementos que nos permitan conocer si el Ejecutivo ejerció una función de “actor coligante”, es decir, el actor que convoca a la conformación de la coalición y quien determina sus objetivos fundamentales y su funcionamiento. La hipótesis es que, en efecto, en el caso del Pacto por México se puede confirmar la existencia de un actor coligante.

Es importante considerar que la tradición política en México coloca al Presidente como un actor con alto poder de convocatoria. Durante el régimen de partido hegemónico esta era una consecuencia del funcionamiento del sistema político. Esta capacidad de convocatoria se perdió en los dos primeros periodos presidenciales de la transición, con Vicente Fox y Felipe Calderón; pero de manera

⁵⁴ Otros factores que fueron importantes en la crisis del partido fueron la mala elección de sus candidatos, la imposición de candidaturas, la corrupción imperante en las demarcaciones políticas de la Ciudad de México, la acumulación de errores en la construcción de la Línea 12 del Metro, el hecho de que los gobiernos delegacionales se concentraron en gestiones clientelares, la matanza de los estudiantes en Iguala, donde gobernaba José Luis Abarca, alcalde perredista, pero, sobre todo la mala evaluación al gobierno de Miguel Ángel Mancera, además de su desvinculación con la sociedad (Vergara, 2015; y Contreras, 2015).

⁵⁵ En las elecciones de 2015, Morena se convirtió en la tercera fuerza política en 9 entidades del país: Baja California, Baja California Sur, Campeche, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Sonora, Tlaxcala y Veracruz (Vergara, 2015).

extraordinaria, la recuperó el Presidente Enrique Peña Nieto. Los elementos que podemos valorar en torno de esta capacidad de convocatoria del Presidente son los siguientes:

1) *Históricamente el Presidente es convocante de acuerdos políticos nacionales.* Aunque la anécdota cuenta que fueron los dirigentes del PRD los que dieron el primer paso para la formación del Pacto por México, cuando sugirieron a los negociadores del nuevo gobierno de Peña Nieto, Miguel A. Osorio Chong y Luis Videgaray, la construcción de una alianza reformadora. Una vez concretado este primer contacto, fue el equipo presidencial quien asumió el liderazgo de las mesas de negociación del Pacto.⁵⁶

2) *Nos encontramos con un Presidente pragmático y negociador.* Otro elemento importante es que con Peña Nieto nos encontramos con un Presidente pragmático, dispuesto a negociar y consciente de que sólo con una poderosa alianza entre partidos se podrían sacar adelante las reformas estructurales de su gobierno. Valverde (2016) lo enuncia en estas palabras: “Peña Nieto era un político pragmático, deseoso de obtener apoyo para su ambiciosa agenda de gobierno. Él vio la oportunidad de crear una alianza con los partidos políticos de la oposición, con compromisos específicos de todas las partes involucradas.” (p. 138). (Traducción propia del inglés).⁵⁷

3) *El presidente tiene un alto poder de convocatoria y tiende a formar «coaliciones sobredimensionadas».* El presidente mexicano siempre ha tenido un alto poder de convocatoria.⁵⁸ Las convocatorias del Presidente siempre buscan el apoyo no sólo del partido cercano al Presidente, sino de todos los sectores sociales proclives a apoyar las iniciativas del Ejecutivo: empresarios, organizaciones sociales y políticas, además de los partidos de oposición. De tal forma que las coaliciones a las que convoca el Presidente siempre buscan conformación de «coaliciones sobredimensionadas».

En el caso del Pacto por México, una vez considerando los resultados derivados del proceso electoral, para aprobar las reformas necesarias al proyecto del nuevo Presidente, este decidió sumar a su proyecto a los dos partidos más grandes de la escena política nacional. Para el Presidente era una

⁵⁶ Si hubiera sido el PRD el convocante, los efectos habrían sido completamente diferentes, porque en México sólo el Presidente tiene esa capacidad de convocatoria sobre todos los partidos políticos, en este caso, los tres más grandes del sistema político.

⁵⁷ “Peña Nieto was a pragmatic politician, eager to obtain support for his ambitious government agenda. He saw an opportunity to create an alliance with opposition political parties, with specific commitments by all parties involved.”

⁵⁸ Hay que recordar los pactos para la estabilidad y el crecimiento económico que se hicieron comunes en las presidencias de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari.

alternativa viable sumar a la coalición sólo al PAN, como tradicionalmente lo habían hecho los gobiernos priístas durante los gobiernos neoliberales de Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo, sin embargo, el gobierno de Peña Nieto decidió sumar también al PRD, dando pie a la construcción de una coalición sobredimensionada. El claro que el objetivo del Presidente no era construir una coalición ganadora, porque de hecho tenía garantizada la mayoría, sino que el objetivo era crear una coalición que garantizara la legitimidad de las reformas a través de la complacencia de los dos partidos de oposición principales.

Por ello, se puede considerar exitosa la convocatoria realizada por el Presidente para la conformación de la coalición. Diversos autores, como Zepeda (2017), colocan al Ejecutivo como el claro ganador de Pacto por México:

(...) 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 (p. 28).

Otros autores, como Guerrero y Amador (2016), colocan al Pacto por México como un instrumento efectivo de coordinación democrática que sobre todo tiene la función primordial de hacer ganar gobernabilidad al nuevo gobierno.

(...) el mérito de la nueva administración fue entender que su agenda de gobierno difícilmente podría llevarse a cabo sin entrar de lleno en la lógica de la negociación que, como la experiencia internacional demuestra, es indispensable para emprender cualquier proyecto reformador (p. 258-260).

Por todo lo anterior, se puede confirmar en el caso mexicano la existencia de un presidente en su calidad de actor coligante, es decir, quien decide convocar a la conformación de la coalición, quien coordina sus trabajos e impulsa los acuerdos fundamentales de la misma.

4.5.2. Nivel de fortaleza institucional del Ejecutivo

En el presente capítulo se usan ocho indicadores para medir el nivel de fortaleza institucional del Poder Ejecutivo: a) Facultades legislativas del presidente (iniciativa preferente); b) Poder de veto; c)

Poder de decreto; d) Capacidad del Presidente para controlar la agenda legislativa de su partido; e) Apoyo político a las iniciativas del Ejecutivo por parte de los líderes de los grupos parlamentarios; f) Escasa discusión en comisiones de las iniciativas del Ejecutivo; g) Aprobación amplia (más allá de la votación mayoritaria) de las iniciativas del Ejecutivo; y h) Ausencia de presentación de iniciativas similares a las del Ejecutivo presentadas por los otros grupos parlamentarios.

La hipótesis que prevalece es que un Ejecutivo con mayores facultades institucionales tendrá más argumentos a favor para enfrentar la construcción de una coalición política. Por el contrario, un presidente con facultades institucionales débiles tenderá a ser cauto al momento de enfrentar la decisión de conformar una coalición.

Diferentes investigaciones sobre la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en México (Mainwaring y Shugart (2002) y Cox y Morgenstern (2001a), calificaban al sistema político mexicano como de «Ejecutivo potencialmente marginal», sobre todo porque no tenía facultad de veto ni de presentación preferente de iniciativas, ni mucho menos facultad para emitir decretos, es decir, un Ejecutivo que no tenía mecanismos de control ni de intervención frente al Poder Legislativo; también lo calificaban como como «Ejecutivo impotente», sobre todo porque el presidente carece del poder y libertad de acción para responder al veto del Legislativo.

Mainwaring et al. (1993), realizan una investigación en la que se establece una escala que mide las facultades de los presidentes de Brasil y México, que va de 0 en la escala más débil a 12 en la escala más fuerte, encontrando que la figura presidencial en México tiene una medida de 4 puntos (Stevens, 2014). Esto porque el presidente mexicano carece de la mayoría de las facultades del modelo de presidencialismo clásico tales como la facultad de emitir decretos, el veto parcial y la capacidad de legislar de manera particular en ciertos temas. Por ello, en términos generales, el Ejecutivo en México se considera un tipo débil, cuyas facultades principalmente son reactivas.

Pese a ello, no debe soslayarse el hecho de que, desde otro punto de vista, el Presidente mexicano tiene otras fortalezas más allá de las puramente formales, tales como el hecho de controlar al partido mayoritario. Esta fortaleza puede ser considerada no formal, en el sentido de que con una

derrota como la sucedida al Partido dominante en el 2000, el Presidente puede perder esta fortaleza y otras (Cfr. Mainwaring y Soberg, 2002).⁵⁹

En realidad, el presidente mexicano tiene tasas de éxito en las iniciativas que presenta de más de 90% y esto es así porque como varios presidentes de América Latina, el Presidente mexicano controla el proceso parlamentario. Y no sólo eso, el Presidente controla también la selección de candidatos de sus partidos, además de que a través de diversas prebendas presupuestales controla los votos individuales de diputados y senadores en el Legislativo (Cox y Morgenstern, 2001a).

Las fortalezas institucionales a las que hacemos referencia son las siguientes:

a) Facultades legislativas del presidente (iniciativa preferente)

La facultad de iniciativa preferente fue otorgada al Presidente en México a partir de 2012, otorgándole la facultad de presentar en el inicio de cada periodo de sesiones hasta dos iniciativas con carácter preferente, lo cual implica la necesidad de que estas se voten en el pleno de cada una de las cámaras en un plazo de 30 días naturales. Con esta reforma se habría iniciado la transición de un modelo con «Ejecutivo potencialmente marginal» hacia un «Ejecutivo proactivo».

La formulación del Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos es la única facultad exclusiva del Presidente en el ámbito legislativo, aunque en este caso el Ejecutivo sólo tiene la facultad para proponer ambas propuestas a la Cámara de Diputados; una vez hecha la propuesta, es la Cámara de Diputados quien tiene la facultad de aprobar ambos proyectos, por lo cual en los hechos no existe la posibilidad de un veto presidencial.

Con todo ello, es importante señalar que el Ejecutivo no deja de tener influencia sobre la forma como se aprueba el proyecto de presupuesto, ya que el gobierno no sólo negocia con los líderes parlamentarios de los partidos la asignación de ciertas partidas presupuestales sino incluso negocia con

⁵⁹ “(...) Es un hecho histórico notable —y hasta ahora insuficientemente explicado— que de la Constitución revolucionaria de 1917 emergió un régimen de gobierno en que el Poder Ejecutivo tiene facultades visiblemente superiores a las de los otros dos poderes, sobre todo el legislativo. Cabe recordar que los constituyentes de 1856 hicieron del legislativo el poder principal por dos motivos: primero, porque les obsedía el recuerdo de los cincuenta años anteriores, en que repetidamente el jefe del Ejecutivo se transformaba en dictador; y segundo, porque considerando inconclusa la obra de la Reforma, quisieron confiar su prosecución a una Cámara única de diputados con cierto aire de asamblea nacional revolucionaria a la francesa” (Cosío, 1974, citado por Guerrero y Amador, 2016, p. 118-122).

diputados en lo particular sobre el ejercicio de recursos públicos para sus comunidades a cambio de su voto de aprobación a los proyectos (Cfr. Stevens, 2014; y Cox y Morgenstern, 2001a).

b) Poder de veto

Se considera que el poder de veto con el que cuenta el Presidente mexicano es parcial, ya que puede vetar cualquier iniciativa proveniente del Congreso, pero el veto implica que la iniciativa tiene que ser revisada, en su caso, por ambas cámaras. La Constitución mexicana, en su artículo 72, estipula que toda la legislación aprobada por ambas cámaras debe ser enviada al Presidente para su aprobación y publicación; el Presidente, por su parte, puede rechazarla en su totalidad o parcialmente y devolverla a la Cámara de origen con sus objeciones. Cuando el presidente veta una ley, esta regresa a la cámara de origen para ser rediscutida en una nueva votación, de esta forma el veto puede ser superado; una vez realizadas las observaciones y enviadas nuevamente para publicación, el Ejecutivo ya no puede vetar la legislación aprobada.⁶⁰ En palabras de Nacif (2004), se trata de una oferta en la forma de “lo tomas o lo dejas”, un juego de decisión de suma cero en donde no cabe la posibilidad de establecer acuerdos entre los dos poderes. Para estudiosos del tema, como Sartori (1994b), el veto en México es un procedimiento incorrecto e insuficiente:

En primer lugar, el presidente en realidad no dispone del llamado veto parcial porque no puede promulgar una ley parlamentaria algunos de cuyos puntos hayan sido rechazados. No obstante, el veto parcial es de enorme utilidad para los presidentes. Además, un presidente sólo puede vetar una ley aprobada por ambas cámaras, pero no las resoluciones que haya aprobado una de ellas. Esto significa, como señale antes, que en México el presidente no tiene poder de veto sobre la Legislación emitida por el Legislativo, es decir, no puede vetar las enmiendas hechas por los diputados. En mi opinión, esta es una laguna de alcance considerable (p. 232-234).

⁶⁰ El veto, “(...) 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 tres 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)” (Zepeda, 2017, p. 12, quien cita a Hernández, 1994).

c) Poder de decreto

La Constitución mexicana no otorga al Ejecutivo facultad de emitir decretos de manera autónoma.⁶¹ De manera que en condiciones de normalidad política no puede gobernar por decreto, sobre todo cuando el órgano legislativo no comparte su agenda legislativa.

d) Capacidad de los presidentes para controlar la agenda legislativa de sus partidos

Un estudio de Santos, Pérez y García (2014), explica las condiciones necesarias para la existencia de control de la agenda legislativa por parte del Presidente, aunque consideran que, en el caso de México, para el tiempo en el que gobernó el Presidente Ernesto Zedillo, no se cumplían todas las condiciones:

Cuando un presidente tiene potencia institucional y distancia ideológica de sus adversarios en el Congreso, es probable que logre el control de la agenda parlamentaria. Si este presidente se encuentra además beneficiado por una mayoría parlamentaria o por la ausencia de fragmentación en el Parlamento, el control de la agenda parece asegurado. De la misma forma, un presidente respaldado por una mayoría parlamentaria en un contexto de baja fragmentación probablemente logre el control de la agenda, pero si a este marco se agrega una justificación ideológica, el control de la agenda parece un resultado seguro (p. 529).

El presidente mexicano tiene una gran capacidad para controlar la agenda legislativa; este control lo hace a través de la vinculación directa que tiene sobre todo con la dirigencia del partido y el coordinador parlamentario del partido mayoritario de ambas cámaras en el Congreso. Esta capacidad del Presidente facilita las negociaciones en los órganos legislativos ya que el Presidente no negocia sus propuestas legislativas con cada uno de los legisladores en particular sino con las dirigencias y los coordinadores parlamentarios de cada uno de los partidos (Cfr. Stevens, 2014).

Con relación a las condiciones que teóricamente se consideran necesarias para evaluar la existencia de control de la agenda legislativa por parte del Presidente en México, a continuación, se realiza un ejercicio de evaluación de su ausencia o presencia en el momento de la firma del Pacto por México. Los resultados son los siguientes:

a) Formalmente, el presidente cuenta con una potencia institucional media ya que, como hemos reseñado, tiene la capacidad de veto, pero limitada; no cuenta con la facultad de emitir decretos más que en casos de emergencia nacional, tiene la capacidad de presentar iniciativas preferentes en cada

⁶¹ La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Artículo 29) sólo faculta al Ejecutivo para emitir decretos "(...) En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto (...)", aunque incluso en estos casos la facultad queda para la aprobación del Congreso de la Unión y la revisión de la Suprema Corte de Justicia.

inicio de periodo legislativo y además fuera de la formalidad, cuenta con poderes metaconstitucionales para controlar el destino político de los diputados a través del control y el establecimiento de acuerdos políticos con las dirigencias de los partidos. De tal forma que las capacidades del presidente mexicano pueden considerarse medias.

b) El presidente no tiene una distancia político-ideológica con relación a la posición del Congreso porque, como sabemos, el partido mayoritario es el partido del Presidente, de tal manera que podemos especular que el «legislador mediano» está cerca de las preferencias ideológico-políticas del Presidente (*Infra: “4.4.3. Fragmentación partidaria y distancia ideológica en el sistema de partidos”, p. 153*).

c) El Presidente cuenta con mayoría parlamentaria en ambas cámaras, aunque no la suficiente como para aprobar reformas constitucionales, como ya observamos líneas arriba (*Infra: 92*).

d) El Congreso no está fragmentado o polarizado; existe un sistema de tres partidos mayoritarios en el cual dos de ellos, PRI y PAN, son aliados frecuentes, y un tercero, el PRD, que es un aliado coyuntural inestable, como también comentamos líneas arriba (*Ibidem.*).

Conclusión: de las cuatro condiciones: la primera de las condiciones se cumple a medias; la segunda condición no se cumple; la tercera si se cumple; y la cuarta no se cumple; sólo se cumplen dos de las condiciones para el control de la agenda legislativa. Tenemos un Presidente que en los hechos tiene un control parcial de la agenda legislativa, cuenta con mayoría, pero no suficiente, tiene un Congreso con un nivel de autonomía relativa, cuenta con el partido mayoritario, pero carece de herramientas formales para legislar.

4.5.3. Tipo de Poder Presidencial en México

Tal como lo reseñamos en el capítulo “3.1.2. Caracterización de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en México” (*Infra: p. 109*), en el caso mexicano podemos considerar que, con relación a la facultad de veto, los poderes del Presidente pueden ser considerados como «reactivos», ya que el Presidente sólo puede ser usarlos de manera parcial para que el Congreso revise cierta legislación en particular. Con relación a la facultad legislativa del Presidente, sus facultades pueden ser consideradas «proactivas», en la medida en que el Presidente puede presentar iniciativas con carácter de preferente. Sin embargo, el Presidente carece de la facultad de decreto, de tal manera que se trata de

un «Ejecutivo marginal». Por todo ello, es importante considerar que los poderes del Presidente son un tanto ambivalentes, ya que, si bien desde el punto de vista legislativo el Presidente puede ser considerado como «Proactivo o Preponderante», desde la perspectiva de los poderes formales que tiene sobre las acciones del Poder Legislativo, puede ser considerado «Reactivo».

4.5.4. Gobiernos estables y Gobiernos inestables

Son varias las vertientes en las cuales se puede medir la estabilidad de los gobiernos convocantes de coaliciones políticas: desde la perspectiva de la cultura política, se mide la estabilidad de los gobiernos a partir de los niveles de aceptación y cultura política participativa que tienen los ciudadanos; también se puede medir la estabilidad desde la perspectiva de la capacidad que gobierno de formar consensos exitosos con la oposición e impulsar políticas públicas eficaces; finalmente, la estabilidad puede ser medida a partir de la ausencia de crisis económicas o estancamiento (Cfr. Morlino, Sin año, p. 533).

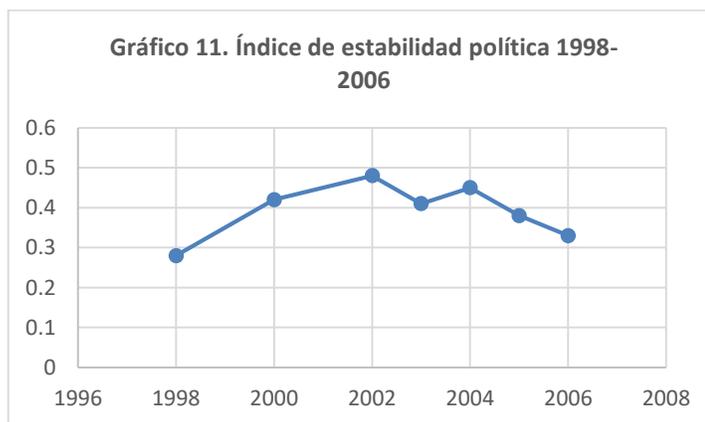
Como ya lo señalamos líneas arriba, la hipótesis que subyace en relación con la estabilidad de los gobiernos, es que gobiernos estables son más capaces de formar coaliciones exitosas. De otro lado, gobiernos inestables tienden a formar coaliciones con pocos niveles de éxito (Albala, 2017b, p. 80). El dilema en este caso es contar con los elementos necesarios para considerar que es un gobierno estable o que no lo es.

En el caso de México, la estabilidad del gobierno ha sido testada desde cinco diferentes vertientes: el sistema político-electoral y la gobernabilidad democrática; la ausencia de acontecimientos de violencia generalizada; gobernabilidad a través de la continuidad de las políticas públicas; confianza que los ciudadanos manifiestan por las instituciones de la democracia y la confianza que muestran en su bienestar personal, sobre todo desde las expectativas económicas. Estas vertientes son desarrolladas a continuación:

1. Sartori (1994b) analiza la estabilidad del sistema político-electoral mexicano, y señala que México se considera uno de los países más estables porque desde que se institucionalizó la Revolución en el régimen de Plutarco Elías Calles, el sistema se convirtió en uno de los más estables de América Latina, sobre todo porque el poder político ha logrado ser transmitido pacíficamente a través de sendos procesos electorales, esto incluso en periodos de crisis económicas. Esto ha seguido sucediendo pese a

que el partido hegemónico del siglo pasado perdió el poder, dando a la oposición y al propio sistema la posibilidad de transitar hacia un sistema de partidos competitivo. Sobre esta regularidad en la transmisión del poder, Uvalle (1998, p. 282) señala que “(...) la lucha por el poder transita de estructuras rígidas a flexibles, mismas que dan cauce a las diversas posiciones políticas”.

En otra perspectiva se considera la estabilidad política como un requisito ineludible de la gobernabilidad democrática.⁶² Mendoza (2008) realiza una investigación en donde, para el caso de México observa que efectivamente existe una correspondencia Confirmada entre las variables de estabilidad política y satisfacción con la democracia. En su estadística, la correlación entre las dos variables obtiene un índice de Pearson de $r=0.360$.⁶³ También explica que la estabilidad política del país había crecido Confirmadamente hasta antes de 2002 como producto de las expectativas Confirmadas relacionadas con el cambio democrático iniciado en el 2000; sin embargo, esta variable empieza a declinar a partir de 2003, sobre todo como producto del desencuentro entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, así como un conjunto importante de movilizaciones sociales y políticas que culminaron en la movilización poselectoral de la izquierda en 2006. El gráfico que nos presentan los autores es el siguiente:



Fuente: Mendoza, 2008, p. 87 y 89, quien a su vez elabora sus estadísticas con base en datos del Banco Mundial.

⁶² Los otros dos elementos importantes de la estabilidad son la legitimidad y la eficacia gubernamentales (Mendoza, 2008).

⁶³ En este caso, México se encuentra por debajo de países como Noruega, Estados Unidos, Argentina y Chile, y por encima de la India, Brasil y Sudáfrica.

Por ello, en este caso podemos considerar que existe estabilidad política, en virtud de que las personas están satisfechas con el proceso de transición democrática de México y también porque el sistema político-electoral es estable.

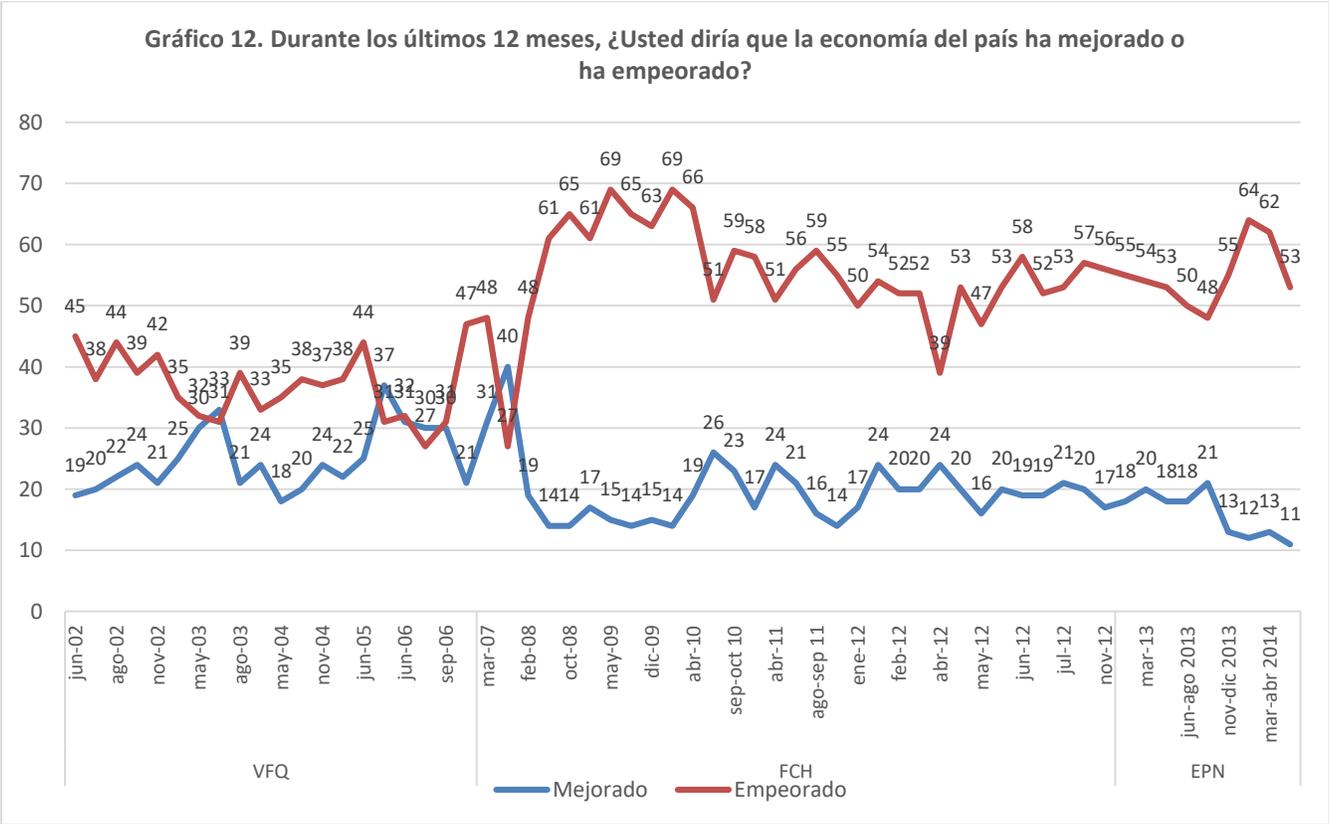
2. Si relacionamos la estabilidad política con la ausencia de acontecimientos de violencia generalizada entre la sociedad, México no arroja buenos resultados. Un análisis del Parlamento Europeo (2015) con relación a la estabilidad política y la ausencia de violencia en México lo ubica como un país en donde estas variables decrecieron significativamente entre 2000 y 2012, lo que refleja un aumento considerable de la violencia, sobre todo la relacionada con la lucha contra los cárteles del narcotráfico. En este rubro México ha caído .67 % (porcentaje similar a España y Grecia, por ejemplo. En este caso, podemos considerar que, en México, la estabilidad política ha crecido en los últimos tres sexenios, sobre todo relacionada con la violencia generalizada que ha desatado la lucha contra el narcotráfico, por lo que se considera que si tenemos un escenario inestable.

3. Otras perspectivas analizan la estabilidad desde la perspectiva de la gobernabilidad, definida sobre todo en función de la probabilidad de que surjan amenazas que afecten la continuidad de las políticas públicas. CEGI (2012), hace una evaluación ciudadana sobre la percepción de la ciudadanía en este tema, en el cual, al inicio de la gestión de Enrique Peña Nieto en 2012, la ciudadanía consideraba que la estabilidad política del país había empeorado, sobre todo porque consideraban que en el país no se respetan los derechos humanos y que las autoridades políticas estaban coludidas con el narcotráfico. En este caso, podemos considerar que México es un escenario inestable, ya que en México las políticas públicas de derechos humanos y de seguridad estaban penetradas por el crimen organizado.

4. En la línea de cultura política, otros autores miden la estabilidad sobre todo a partir de la confianza que los ciudadanos manifiestan por las instituciones de la democracia y la confianza que muestran en su bienestar personal, sobre todo relacionado con el aspecto económico. Al respecto, para los años que corresponden a nuestra investigación, encontramos que los mexicanos tienen una gran satisfacción con su vida, ya que el INEGI reporta que "(...) la población urbana adulta manifestó una calificación promedio de 8.1 de un rango de 0 al 10 al evaluar el grado de satisfacción que tienen los encuestados con su vida" (Cardiel y Morales, 2018, p. 74).

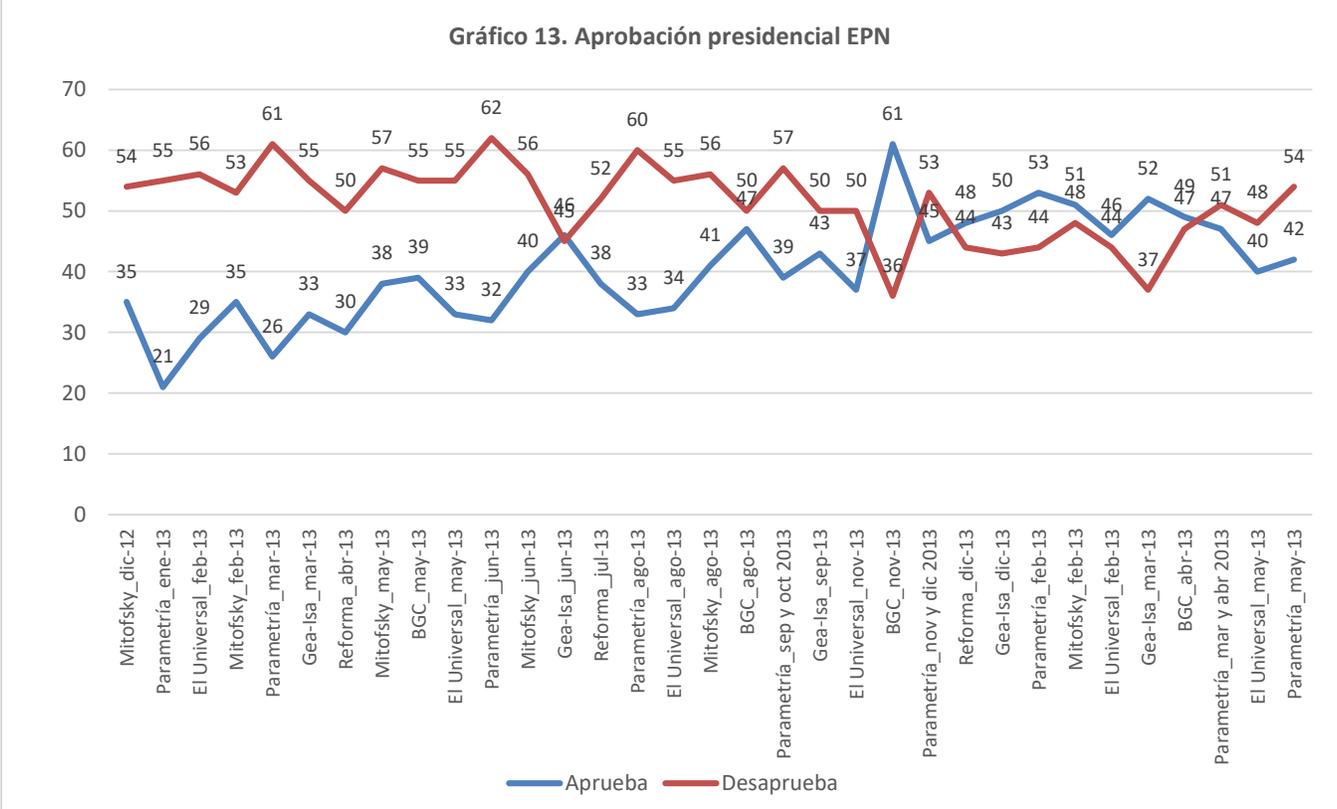
Esta alternativa puede ser fortalecida con las perspectivas de otros autores que investigan la estabilidad desde la perspectiva económica; para ellos la estabilidad depende de la percepción que

tienen los ciudadanos sobre su futuro económico: si tienen la percepción de que les irá bien económicamente el sistema político permanecerá estable. De esta manera, con relación al caso mexicano, Abundis y Vázquez (2014) realizan un análisis de percepción de los ciudadanos sobre la economía mexicana de los últimos sexenios. De esta forma, a la pregunta sobre si los ciudadanos consideraban que la economía había mejorado o empeorado, las series de tiempo muestran que en el sexenio de Vicente Fox (2000-2006) la gente creía que había una mejoría en la economía; en el sexenio de Felipe Calderón se voltearon los papeles: las personas que creían que la economía había empeorado creció y bajó proporcionalmente el porcentaje de personas que tenía una percepción económica negativa de la economía. En los primeros dos años del sexenio de Enrique Peña Nieto, precisamente aquellos en los que se pactaron las reformas del Pacto por México, los ciudadanos en México redujeron drásticamente su certidumbre sobre la economía mexicana, al mismo tiempo, las personas que tenían una percepción negativa tuvo un incremento importante pero después se estabilizó. La gráfica siguiente muestra esta relación:



Fuente: Abundis y Vázquez, 2014, p. 5-7.

Los autores destacan que en este mismo “(...) periodo, de diciembre de 2013 a febrero de 2014, cuando Enrique Peña Nieto presenta el descenso más importante en los niveles de aprobación presidencial, de acuerdo con las mediciones de Parametría pasó de tener 53% de aceptación en noviembre y diciembre de 2013, a 44% en el promedio registrado en enero y febrero de 2014, es decir, se observa un descenso de casi diez puntos” (Abundis y Vázquez, 2014, p. 5-7). La gráfica siguiente muestra esta situación:



Fuente: Abundis y Vázquez, 2014, p. 5-7.

En este apartado, podemos considerar que los ciudadanos tenían una expectativa negativa de la estabilidad de México, sobre todo relacionado con las expectativas de crecimiento de la economía.

En síntesis, la percepción que tenían los ciudadanos de la economía nacional no era buena, abonando a nuestra hipótesis en el sentido de señalar que el sistema político era inestable por la inquietud que tenían los ciudadanos sobre las perspectivas de la economía nacional.

En suma, tenemos seis diferentes vertientes con las cuales se ha testado la estabilidad del gobierno mexicano, obteniendo los siguientes resultados:

Cuadro 33. Resultados de pruebas de estabilidad política	
Variable	Expectativa de estabilidad política
1. Sistema político-electoral y gobernabilidad democrática	Estabilidad política
2. Ausencia de acontecimientos de violencia generalizada	Inestabilidad política
3. Gobernabilidad a través de la continuidad de las políticas públicas	Inestabilidad política
4. Confianza que los ciudadanos manifiestan por las instituciones de la democracia y la confianza que muestran en su bienestar personal, sobre todo relacionado con el aspecto económico	Inestabilidad política

Fuente: elaboración propia con base en Sartori (1994b); Uvalle (1998); Mendoza (2008); Parlamento Europeo (2015); CEGI (2012); Cardiel y Morales (2018) y Abundis y Vázquez (2014).

Tenemos que el sistema político mexicano es inestable, sobre todo considerando la existencia de eventos de violencia generalizada, sobre todo con relación a la violencia generada por la lucha contra el narcotráfico; porque existe incertidumbre en la continuidad de las políticas públicas y por la desconfianza de los ciudadanos en su bienestar, sobre todo considerando sus expectativas económicas. Esto sin soslayar que, pese a todo, el sistema político-electoral y las expectativas democráticas son Confirmadas.

4.6. Poder Legislativo

4.6.1. Nivel de institucionalización (fortaleza) del Congreso

En México, el nivel de institucionalización del Congreso es un reflejo de la institucionalización del Poder Ejecutivo. A medida que la figura presidencial fue perdiendo sus poderes característicos del régimen autoritario y se vio en la necesidad de impulsar coaliciones para garantizar la gobernabilidad de sus mandatos, el Legislativo fue desarrollando facultades institucionales para negociar políticas públicas con el Ejecutivo, de tal manera que en el nuevo contexto democrático tanto el Ejecutivo como el Legislativo se han visto fortalecidos en sus capacidades institucionales. Autores como Casar (1999a, p.

16), tienden a identificar el actual dilema del Legislativo mexicano como pendulante entre la pluralidad y la eficiencia: en la medida en que el Congreso se hace más plural ha perdido eficiencia, ya que la relación con el Poder Ejecutivo se ha tornado más difícil; cuando el Congreso era menos plural era tal vez más eficiente porque se consideraba como una “correa de transmisión del Ejecutivo”.

De esta forma, el Congreso se torna más plural disminuye su autonomía con relación del Presidente de la República y se convierte en interlocutor directo del Ejecutivo. Para Zepeda (2017, quien cita a Arrieta y González (2007):

(...) la necesidad de establecer acuerdos y debatir con el resto de las fuerzas políticas con presencia en las cámaras aceleró el tránsito de un Poder Legislativo que seguía sin cortapisas la línea presidencial, característica de regímenes autoritarios, a otro con mayor capacidad para tomar decisiones a partir de la representatividad y la conciliación de intereses (p. 4).

En los países latinoamericanos los partidos políticos presentan bajos índices de institucionalización legislativa; sin embargo, y tal vez de manera paradójica, pese a la baja institucionalización, los legisladores en México presentan altos niveles de disciplina legislativa. La verticalidad y alta disciplina de los legisladores en México se debe sobre todo al hecho de que éstos sienten que el futuro de sus carreras depende de los acuerdos de lealtad política que estos tienen con los líderes de los grupos parlamentarios, los gobernadores e incluso con el Presidente de la República (Cfr. Stevens, 2014). Renui y Albala (2012), señalan que, en México, por ejemplo, los legisladores de representación proporcional suelen atender la disciplina del partido con mayor puntualidad que los legisladores de mayoría relativa, los cuales además de la lealtad partidista, tienen vínculos importantes con sus distritos territoriales, lo que genera incentivos a la desatención de las directrices dictadas por la línea del partido. Sin embargo, la alta disciplina partidaria que muestran los legisladores mexicanos no valida esta afirmación, sino por el contrario, lo que observamos es que tanto los legisladores de representación proporcional como los legisladores de mayoría relativa, ambos tienen una alta disciplina legislativa. Esto obedece, sobre todo, como sabemos, a que uno de los poderes “metaconstitucionales” del Presidente es la capacidad para controlar las carreras de los diputados por medio de la selección de los candidatos de su partido; en consecuencia, éste también controla la forma en la que los representantes deben votar en el proceso legislativo (Cfr. Cosío, 1974; en Guerrero y Amador, 2016).⁶⁴ No obstante, ahora con la reelección de los

⁶⁴ Cox y Morgenstern (2001a), interpretan esta circunstancia de la siguiente manera: “Todo presidente dominante tiene un congreso subordinado que acepta con docilidad la mayoría de sus políticas, típicamente porque el presidente ha establecido de

legisladores para un periodo inmediato, se espera que éstos presenten mayores márgenes de autonomía las cúpulas partidistas.

Líneas arriba señalamos que de acuerdo con la tipología de Cox y Morgenstern (2001b) la mayoría de los legislativos en Latinoamérica pueden ser considerados «reactivos», puesto que carecen de las facultades institucionales para generar propuestas propias de política pública y de legislación, de tal manera que se limitan a enmendar y vetar las iniciativas que parten del Ejecutivo (Cfr. García, 2007) (*Infra*: p. 96).

Si bien, líneas arriba (*Infra*, p. 42) llegamos a la conclusión de que el Presidente mexicano aun puede ser considerado como un «Ejecutivo potencialmente marginal» (sobre todo atendiendo a sus facultades constitucionales), también posee características de un Ejecutivo proactivo (en función de la capacidad para proponer y controlar la agenda legislativa y el ejercicio de las facultades metaconstitucionales que aún conserva (como la de elegir candidatos a diputados y senadores). En complemento, el Legislativo en México, puede ser considerado como un «Legislativo coalicional», sobre todo atendiendo a las facultades que tiene para influir en la formulación de políticas y la creación de leyes nacionales: la figura del veto presidencial le conviene en el sentido de que se puede superar como parte del proceso parlamentario, una vez que se corrigen las observaciones realizadas a la normativa por el Presidente; además, el Presidente no tiene facultad de Decreto, por lo cual no puede pasar por encima del Legislativo a la hora de aprobar una normativa. El Ejecutivo tiene la capacidad de legislar, incluso por medio de iniciativas preferentes, pero esa facultad se limita a presentar iniciativas al Legislativo, quien es responsable de discutir y aprobar dichas leyes.

Por todo lo anterior, la necesidad del Ejecutivo de presentar sus iniciativas a consideración del Legislativo, lleva a este último a convertirse en un contrapeso verdadero, a través de la fiscalización y la modificación consensuada de las leyes que se presentan. Por todo ello la categoría en la que podemos ubicarlo es la de un «Legislativo consensual».

Los «Ejecutivos coalicionales» están preocupados por la opinión y por la participación del Congreso en las decisiones políticas, por ello siempre buscan incluir consensualmente la participación de los partidos políticos con representación en el Congreso. Alemán y Tsebelis (2012), señalan que:

antemano su dominio político sobre el congreso mediante el control de los candidatos, las elecciones o las carreras políticas posteriores a los cargos legislativos” (p. 380).

Los presidentes que lidian con congresos débiles no están presionados a formar coaliciones, mientras que los presidentes que se enfrentan a congresos fuertes mantienen mayor preocupación acerca de cómo le irá a sus propuestas en el congreso, y prestarán mayor atención a la construcción de coaliciones (p. 30).

Con relación a la hipótesis sobre la declinación parlamentaria del Legislativo frente al Ejecutivo para el caso de México, se presume sobre todo en función de las siguientes características, que se presentaron dentro del proceso parlamentario durante la aprobación de las reformas del Pacto por México: a) trato preponderante y preferencial por parte del Legislativo a las iniciativas del Ejecutivo en el proceso parlamentario (sólo en el caso de la reforma laboral (*Supra*, p. 202-203 y 225); b) apoyo político a las iniciativas del Ejecutivo por parte de los líderes de los grupos parlamentarios (*Supra*, p. 201-203 y 208); c) escasa discusión en comisiones de las iniciativas del Ejecutivo (*Supra*, p. 205-216); d) aprobación amplia (más allá de la votación mayoritaria) de las iniciativas del Ejecutivo (*Supra*, p. 216-217). La declinación parlamentaria se presenta cuando el Legislativo tiene capacidades disminuidas y poca iniciativa de formular propuestas, frente a un Ejecutivo hiperactivo sobre el que cede sus facultades. El Ejecutivo se convierte en el promotor de las reformas, quien abre la agenda para la discusión de los temas y quien instala las mesas para discutir y formular las iniciativas y para presentarlas ante el Congreso.

Si analizamos las seis reformas constitucionales que se propusieron en la mesa de negociación del Pacto por México, sólo la reforma político-electoral surgió como una demanda de los grupos parlamentarios del Congreso (particularmente del PAN y del PRD) quienes provocaron un colapso de las negociaciones en la mesa del Pacto por el clientelismo electoral de la “Brigada contra el Hambre” y por los excesos electorales de los gobiernos estatales durante el proceso electoral que se vislumbraba en 2015, todo en medio de la negociación de la reforma financiera, una de las que formaron parte de la mesa de negociación del Pacto por México, misma que fue condicionada por los partidos si antes no se resolvía la reforma electoral. Lo que podemos observar es que el Presidente, en efecto, tiene la capacidad de proponer la agenda legislativa, sobre todo a través de la vinculación que el Poder Ejecutivo tiene con las dirigencias de los partidos y con los coordinadores parlamentarios representados en el Congreso (Cfr. Stevens, 2014).

Lo que pudimos concluir en el apartado relacionado con la fortaleza del Poder Ejecutivo es que éste sí tiene la capacidad para imponer la agenda de los temas relevantes en el Congreso, pero una vez que las reformas son propuestas al Poder Legislativo, este ejerce la facultad que tiene para revisar las

iniciativas y, en su caso, modificarlas y aprobarlas. La prueba de ello es que las reformas propuestas en el seno del Pacto por México fueron revisadas y modificadas en ambas cámaras, mostrando que el Congreso no es una correa de transmisión de las iniciativas del Ejecutivo, sino que es una expresión de las distintas visiones de país tienen los diversos grupos representados en los órganos políticos de la nación.

En nuestro análisis hemos insistido en que si bien el proceso legislativo mexicano de las reformas del Pacto por México fue liderado por el Ejecutivo en calidad de actor convocante y promotor, el Poder Legislativo también participó activamente en el proceso realizando un número importante de reformas y modificaciones a las iniciativas originales que si bien no cambiaron el motivo y finalidad de las reformas si definieron y precisaron algunos puntos que en la propuesta original no estaban considerados. Lo mismo sucede con los casos en los que se supone que no hubo propuestas alternativas a las que se plantearon en la mesa del Pacto por México, pero un análisis más exhaustivo nos demuestra que en dos de las reformas (Político-electoral y Energética) si se presentaron propuestas alternativas en el seno del Congreso, mismas que permitieron profundizar el debate y discutir más ampliamente las reformas construidas por la coalición.

4.6.2. Elementos de fortaleza del Legislativo

En las líneas siguientes revisaremos cuatro elementos que pueden ayudarnos a definir si el Legislativo en México tiene o no elementos de fortaleza, entre ellos la posibilidad de revocar el mandato al Presidente; el nombramiento o el cese de funcionarios del Poder Ejecutivo; la posibilidad de presentar moción de censura al Ejecutivo y el nivel de profesionalización del Poder Legislativo. Adicionalmente, hablaremos del apoyo político a las iniciativas del Ejecutivo por parte de los líderes de los grupos parlamentarios.

a) Revocación del mandato del Presidente

La revocación del mandato del titular de Poder Ejecutivo en México no existía en periodo que abarca nuestra investigación. Producto de los acuerdos establecidos en la mesa de negociación del Pacto por México (Compromiso 87), fue hasta el 20 de diciembre cuando se aprobó reforma para realizar el

proceso electivo de revocación del mandato para el Presidente de la República, los gobernadores de los Estados y el o la Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, establecida en los artículos 36 fracción III, 41 apartado B inciso C, y apartado C. No obstante, a pesar de esta reciente reforma, el Congreso no tiene participación alguna en este proceso, salvo cuando la revocación ha procedido, motivo por el cual las funciones del Congreso en la materia son nulas.

b) Nombramiento y/o cese de los funcionarios

La fracción II del Artículo 89 de la Constitución faculta al Presidente de la República para nombrar y remover libremente a los secretarios de Estado con la excepción del Secretario de Hacienda, cuya ratificación está conferida a la Cámara de Diputados, de acuerdo con la fracción III del Artículo 74 de la Constitución, y el de Relaciones Exteriores, cuya ratificación está conferida al Senado de la República en la fracción II del artículo 76 de la Constitución.⁶⁵ De esta forma, a través de la ratificación del secretario responsable de estos sectores, el Congreso participa en el nombramiento de los funcionarios de la administración pública, sobre todo en el entendido que tanto la hacienda pública como las relaciones con el exterior son actividades fundamentales en las que el Presidente tiene que ser asistido y supervisado por el Congreso.

Estas disposiciones señaladas en el párrafo anterior, cambian en un escenario en que el Presidente decide construir un gobierno de coalición con los partidos de oposición, de acuerdo a los términos establecidos en la fracción XVII del Artículo 89 de la Constitución. Si el presidente decide optar por esta figura, entonces el Senado de la República tiene que ratificar los nombramientos de todos los secretarios de Estado, con excepción de los de la Defensa Nacional y Marina (Zamitz, 2017; y Valverde, 2016).

Luego entonces, lo que tenemos es que en México el Congreso sólo interviene en el nombramiento de 2 funcionarios de alto nivel de la administración pública federal, dejando al Presidente el nombramiento de todos los otros funcionarios. De esta forma, los poderes del Legislativo para controlar el peso político del Poder Ejecutivo son bastante limitados. Todo ello incluso sin considerar, adicionalmente, que el Congreso mexicano tampoco tiene la facultad de cesar o revocar el

⁶⁵ Si las cámaras no ratificaran en dos ocasiones a los titulares tanto de Hacienda como de Relaciones, el texto constitucional señala que ocupará el cargo la persona que designe el presidente de la República (Art. 89-II, párrafo tercero) (Casas-Zamora, et. al., 2016).

nombramiento de ninguno de los funcionarios de la administración pública federal. Todo ello incluso pese a la reforma sobre revocación del mandato referida en el inciso anterior.

c) Moción de censura de funcionarios

En la ley tampoco está considerada la intervención del Congreso en ninguna figura que tenga que ver con algún tipo de moción de censura para los funcionarios del gabinete del Poder Ejecutivo en México, haciendo que el Congreso del país se vea incapacitado para controlar y supervisar el desempeño de los titulares de la administración pública federal.

d) Nivel de profesionalización del legislativo.

En México, la profesionalización del Poder Legislativo estaba amarrada a la imposibilidad de que los legisladores se pudieran reelegir. Este hecho provocaba que cada periodo legislativo, los legisladores fueran distintos, con poca experiencia legislativa, sin conocimiento especializado, sin perfiles profesionales adecuados y con desconocimiento de los procesos parlamentarios en muchos casos; ello, evidentemente, dejaba en manos de legisladores de élite (por lo regular de representación proporcional) la realización de las actividades legislativas relevantes e incluso en la burocracia profesional del Congreso. Este problema se resolvió como parte de la reforma político-electoral nacida en la mesa de negociaciones del Pacto por México, en donde uno de los acuerdos consistió en buscar la reelección de los legisladores federales.

Derivado de ello, se puede considerar que al momento de la firma del Pacto por México se carecía de un legislativo profesionalizado sobre todo como producto de la que carrera legislativa estaba limitada por la imposibilidad de los legisladores de reelegirse para periodos inmediatos. Esto pese a que, como producto de las mesas de negociación del Pacto por México (Compromiso 94), la reelección de los legisladores se estableció a partir de 2018, con lo cual el primer proceso electoral en el que se podrán reelegir legisladores será en 2021 (Zamitiz, 2017). De esta forma, los efectos de la reelección de los legisladores podremos evaluarla en los años venideros.

e) Apoyo político a las iniciativas del Ejecutivo por parte de los líderes de los grupos parlamentarios

Para Ackerman (2015), las negociaciones del Pacto no se realizaron en el seno de las Cámaras de Diputados y de Senadores, sino entre los representantes del gobierno y los líderes de los partidos políticos. El Presidente tiene poder sobre las carreras políticas de los líderes de los partidos, de otorgarles prebendas políticas y también la capacidad para determinar su futuro político (Cox y Morgenstern, 2001a).

La estrategia fue tan exitosa que la reforma de los históricos artículos 25, 27 y 28 de la Constitución, que modificaría radicalmente la política energética desarrollada durante más de 70 años, fue aprobada en diciembre de 2013 por una mayoría calificada en ambas cámaras del Congreso así como en la mayoría de los 31 congresos locales en un total de solamente diez días y casi sin debate alguno. Algunos congresos aprobaron la propuesta de reforma constitucional en apenas unos segundos (Ackerman, 2015, p. 11-12).

Esto pese a que los líderes de los partidos políticos de oposición fueron duramente criticados por estar demasiado cerca de la Presidencia de la República. No obstante, la estrategia del gobierno de negociar con líderes de los partidos fue en suma exitosa, a tal grado que incluso fortaleció las posiciones políticas de estos mismos líderes al interior de sus partidos (Valverde, 2016).⁶⁶

Lo cierto es que, incluso, en la negociación del Pacto se desarrollaron prácticas de “corrupción legalizada”, como las llama Mayer-Serra (2017). El diputado Ricardo Monreal Ávila, de Movimiento Ciudadano, denunció que durante el tiempo que se votaron las reformas del Pacto por México cada diputado había recibido cerca de 1 millón de pesos a cambio de su voto a favor de las reformas (Monroy, 2014). También el Senador Javier Corral denunció que los legisladores recibieron dinero en efectivo por su voto favorable a las reformas.

El Congreso se maneja con dinero, además de la dieta que tenemos los legisladores, (...) recibimos una serie de armadillos que van haciendo una bolsa impresionante de recursos, incluso se llegan a dar compensaciones por voto, recibe uno en sus cuentas bancarias. (Álvarez (2015), citado por Mayer-Serra, 2017, p. 30).

⁶⁶ El autor señala que incluso “A pesar de haber sido cuestionados, la participación en el Pacto fortaleció su posición dentro de sus propios partidos. (...) El líder de los senadores panistas, ex precandidato presidencial y jefe del grupo calderonista, Ernesto Cordero, desafió abiertamente a Madero. Junto con un grupo de Senadores del PAN y del PRD, presentó una propuesta para una importante reforma electoral y política, que incluye cambios de largo alcance que básicamente darían como resultado un sistema semiparlamentario. (...) Madero removió a Cordero del liderazgo del Senado, y más tarde logró ganar la reelección.” (Valverde, 2016, p. 141-142) (Traducción del inglés).

Salvo estas aseveraciones, al momento no se tienen mayores datos de los recursos ejercidos para comprar el voto de los diputados en este periodo ni tampoco de ninguna investigación que se haya realizado en este tema.

f) Trato preferencial de las iniciativas para discutir las en tiempos “récord”

En este caso se trata sobre la ausencia o presencia de mecanismos propios del proceso parlamentario para dar curso a las iniciativas; la hipótesis particular es que, al ser presentadas las iniciativas del Presidente, el proceso parlamentario se agiliza para dar turno y tratamiento privilegiado a las mismas. Se presume que el trato que se le da a las iniciativas presidenciales es “preferencial”, en el sentido de que se agilizan los tiempos en los cuales les otorgan los turnos a comisiones, las iniciativas se discuten y se votan sin demora en el seno de éstas y se discute y se vota sin demoras en Pleno, esto sin considerar que en algunos casos las iniciativas presidenciales ni siquiera son procesadas en comisiones, sino que las comisiones dan turno inmediato al Pleno para ser discutidas por este, según sea el caso.

En el cuadro siguiente podemos encontrar información relacionada con el tiempo en el que se procesó cada una de las seis iniciativas constitucionales:

Cuadro 34. Tiempo en que las iniciativas del Pacto por México fueron procesadas (LXII Legislatura)			
Reforma de ley	Fecha de presentación del Ejecutivo	Fecha de aprobación cámara dictaminadora	Diferencia entre la 1ra./última fecha (días)
Reforma laboral	1 de septiembre de 2012 (con carácter de Preferente)	12 de noviembre de 2012	72
Reforma educativa	10 de diciembre de 2012	20 de diciembre de 2012	10
Reforma de telecomunicaciones	12 de marzo de 2013 (Pxm)	30 de abril de 2013	49
Reforma político-electoral	No presentada por el Ejecutivo sino por PAN y PRD el 24 de julio de 2013 (1)	13 de diciembre de 2013	143
Reforma energética	14 de agosto de 2013: Iniciativa del Ejecutivo; 31 de julio de 2013: Iniciativa del GPPAN; 20 de agosto de 2013: Iniciativa del GPPRD;	11 de diciembre de 2013	120
Reforma de competencia económica	19 de febrero de 2014	29 de abril de 2014 (CD)	69
Promedio en días			77.5

Fuente: elaboración propia con base en información derivada de los Diarios de Debates de la Cámara de Diputados y del Senado de la República.

(1) La reforma político-electoral no fue presentada por el Ejecutivo, sino que fue producto de la discusión de varias propuestas presentadas por los tres partidos políticos más importantes y por diversos senadores en lo individual.

Puede observarse que el promedio de días en que las reformas constitucionales del Pacto por México fueron procesadas fue de 77, es decir, poco más de dos meses y medio por cada una de ellas. Para poder realizar un juicio sobre si estas reformas fueron procesadas con mayor rapidez que otro tipo de reformas constitucionales, comparamos estas reformas con otras derivadas de la discusión parlamentaria que se presentaron aproximadamente en los mismos días que las del Pacto por México. En el cuadro siguiente presentamos los resultados de otras 6 reformas constitucionales que no formaron parte del Pacto por México pero que fueron presentadas en fechas muy cercanas al mismo:

Cuadro 35. Tiempo en que iniciativas “ordinarias” fueron procesadas (LXII Legislatura)			
Reforma de ley	Fecha de presentación del Ejecutivo	Fecha de aprobación cámara dictaminadora	Diferencia entre la 1ra./última fecha (días)
Reforma en materia de transparencia	6 de septiembre de 2012 (Alejandro Encinas Rodríguez GPPRD)	Jueves 20 de diciembre de 2012	113
Adición a la fracción XXIX-R al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	19 de abril de 2012	21 de abril de 2015	1,097
Reforma y adición del artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	26 de febrero de 2013 (Francisco Salvador López Brito GPPAN)	30 de abril de 2013	64
Adición de una fracción XXIX-U al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	31 de octubre de 2012 (Raúl Cervantes Andrade, GPPRI)	30 de abril de 2013	182
Reforma y adición de diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción	15 de noviembre de 2012 (GPPRI)	13 de diciembre de 2013	394
Reforma de la fracción III del apartado a del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para elevar de 14 a 15 años la edad para trabajar a los menores de edad	12 de junio de 2013 (Iniciativa presidencial en la CdeD)	Lunes 21 de abril de 2014	321
Promedio en días			361.8

Fuente: elaboración propia con base en información de las Gacetas Parlamentarias de la Cámara de Senadores (http://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/) y de la Cámara de Diputados (<http://www.diputados.gob.mx/Votaciones.htm>).

Las iniciativas ordinarias fueron procesadas en un promedio de 361 días, poco más de un año. Un comparativo entre ambos tipos de iniciativas se presenta en el cuadro siguiente:

Cuadro 36. Comparativo del procesamiento legislativo por tipo iniciativas (LXII Legislatura)		
Tiempo de procesamiento legislativo promedio de las iniciativas del Pacto por México	Tiempo de procesamiento legislativo promedio de las iniciativas ordinarias	Diferencia porcentual entre las Iniciativas del Pacto por México y las ordinarias
77.5	361.8	466.8 %

Fuente: elaboración propia con base en información de las Gacetas Parlamentarias de la Cámara de Senadores (http://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/) y de la Cámara de Diputados (<http://www.diputados.gob.mx/Votaciones.htm>).

Esto significa exactamente que las iniciativas ordinarias son procesadas con 4.6 veces más demora que las iniciáticas del Pacto por México. De ello podemos deducir que, en efecto, las iniciativas construidas en el seno del Pacto por México recibieron un trato preferencial en el proceso por parte del Legislativo, a fin de procesar las propuestas derivadas de la mesa impulsadas a convocatoria del Ejecutivo. Autores, como Mayer-Serra (2017), por ejemplo, señalan que las iniciativas no eran enviadas al Legislativo hasta que eran procesadas y aceptadas por los tres partidos políticos de la mesa del Pacto, y que una vez consensadas entre las tres principales fuerzas políticas, las iniciativas “(...) eran empujadas rápidamente a través de ambas cámaras para disminuir la presión de los grupos de interés” (p. 29).

g) Escasa discusión en comisiones de las iniciativas del Ejecutivo

Por otra parte, con relación al proceso parlamentario seguido para cada una de las iniciativas, y con relación al supuesto de que las iniciativas procesadas en el seno del Pacto por México son escasamente discutidas por el Legislativo, en los apartados siguientes se presenta una síntesis del proceso parlamentario seguido por las mismas.

1) Reforma Laboral

Esta reforma fue presentada el 1 de septiembre de 2012 en su carácter de Iniciativa preferente (aprovechando la reciente reforma al párrafo segundo del Art. 71 de la Constitución de agosto de 2012) por el presidente Felipe Calderón Hinojosa al final de su mandato, por lo que se puede decir que es la reforma que marca la continuidad del mandado presidencial que termina (Felipe Calderón) con el mandado que inicia (Enrique Peña Nieto). Por tratarse de una iniciativa preferente, que en términos de

ley tiene 30 días naturales para ser dictaminada, la iniciativa se dictaminó en el pleno de la Cámara de Diputados el 28 de septiembre de 2012. Como parte del proceso de dictaminación en esta Cámara, se aprobaron 14 propuestas de cambios en lo particular por parte de diversos grupos parlamentarios. Además de ello, fue votada en contra una propuesta de la diputada Martha Lucía Mícher Camarena, del GPPRD.

Una vez turnado a la Cámara de Senadores, el pleno aprobó el Dictamen el 23 de octubre de 2012. En este órgano también se realizaron 7 adiciones propuestas por diferentes senadores de diferentes grupos parlamentarios para incorporar en la ley diversos instrumentos para garantizar transparencia y democracia sindicales, además de ello, 11 propuestas fueron rechazadas a diferentes senadores de diferentes grupos parlamentarios (Cfr. Guerrero y Amador, 2016).

Como la propuesta aprobada en la Cámara de Senadores sufrió modificaciones, fue turnada nuevamente a la Cámara de Diputados. El 8 de noviembre el Dictamen presentado en la Comisión nuevamente fue aprobado luego de la discusión de cuatro artículos reservados, ninguno de los cuales se aceptó por el pleno. Las reservas fueron propuestas por la izquierda luego de que el PAN reculara en la propuesta aprobada en el Senado en relación a los artículos 371, 373, 388 Bis y 390, relacionados con la posibilidad de incluir en la reforma la democracia sindical. Finalmente, una vez turnada a la Cámara de Senadores, la reforma fue finalmente aprobada sin modificaciones el 13 de noviembre de 2012.⁶⁷

En síntesis, podemos observar que el dictamen original presentado por el Presidente de la República sufrió 14 modificaciones en la primera discusión en la Cámara de Diputados, 7 adiciones en la primera discusión en la Cámara de Senadores; en la segunda discusión tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores la propuesta ya no sufrió modificaciones. Entonces, la propuesta presentada por el Ejecutivo en total sufrió 21 modificaciones en ambas cámaras del Congreso. Además de ello no fueron aprobadas por los órganos legislativos 15 propuestas realizadas por diferentes legisladores.

⁶⁷ Guerrero y Amador (2016) sintetiza el proceso de la siguiente manera: “A finales de septiembre, el dictamen de reforma laboral fue aprobado en lo general por el pleno de la Cámara de Diputados, a pesar de la inconformidad de los partidos de izquierda y de las manifestaciones en contra. La votación en lo general quedó en 351 a favor del PRI, PAN y PVEM, 128 en contra del PRD, PT y MC y 10 abstenciones. En el Senado de la República se dio una votación similar, aunque es importante apuntar que, durante la discusión del dictamen en este órgano legislativo, se enriqueció aún más la reforma al incorporar en la ley diversos mecanismos de transparencia y democracia sindicales. Así, el 30 de noviembre de 2012 se publicó en el Diario Oficial de la Federación³²⁸ la reforma en materia laboral, el primero de los resultados que se pueden atribuir al Pacto por México” (p. 217-218).

2) Reforma educativa

La reforma educativa fue presentada por el Presidente de la República el 10 de diciembre de 2012.⁶⁸ En primera instancia fue aprobada con 5 modificaciones por la Cámara de Diputados el miércoles 19 de diciembre de 2012; las modificaciones que se aplicaron fueron las siguientes: modificación de la fracción III del artículo 3ro Constitucional; modificación del primer párrafo de la fracción XI del artículo 3ro. Constitucional (Beatriz Zavala Peniche, PAN); modificación de segundo y tercer párrafo de la fracción IX del 3ro constitucional, al párrafo primero del transitorio segundo y la adición de un cuarto párrafo al artículo cuarto transitorio (Marcos Aguilar Vega, PAN); modificación de la fracción XXV del artículo 73 constitucional (PVEM); modificación del inciso b) de la fracción III del quinto transitorio (Ruth Zavaleta Salgado, PVEM). En esta misma sesión se presentaron 23 propuestas de modificación por parte de diversos diputados de diversos grupos parlamentarios que no fueron aprobadas por el pleno.

Posteriormente, la reforma fue aprobada en la Cámara de Senadores el jueves 20 de diciembre de 2012. Los senadores también realizaron un total de 5 modificaciones: adición de un párrafo tercero al artículo 3ro. de la Constitución, un inciso d) a su fracción II y una fracción IX (esta última para incluir al Sistema Nacional de Evaluación Educativa); modificación de la fracción tercera del artículo 3ro. de la Constitución, y del inciso a) y b) de la fracción III del Quinto Transitorio (este último propuesto por la Senadora Martha Palafox Gutiérrez, del PT). En esta sesión también se presentaron 5 propuestas de modificación por parte de diversos diputados de varios grupos parlamentarios, pero estas no fueron aprobadas por el pleno.

El documento fue turnado nuevamente a la Cámara de Diputados, donde sin modificaciones se dio la aprobación final el 21 de diciembre de 2012.

La reforma educativa es una muestra de un procesamiento eficiente entre los partidos coligados en términos del proceso legislativo que siguió la misma. Muestra de ello es el reducido número de cambios realizados por este órgano legislativo: 7 modificaciones en la cámara de diputados y 6 modificaciones en la Cámara de Senadores. No obstante, es importante considerar los cambios realizados por parte de ambos órganos legislativos a la iniciativa original del Ejecutivo.

⁶⁸ “El encarcelamiento de la líder del sindicato magisterial, Elba Esther Gordillo, dejó en claro que el gobierno estaba dispuesto a someter a los poderes fácticos que se opusieran a las reformas.” (Casas-Zamora, et. al., 2016, p. 258-261).

3) Reforma de telecomunicaciones

Esta reforma fue presentada el 12 de marzo de 2013 por parte del Ejecutivo Federal. En la Cámara de Diputados fue aprobada el 21 de marzo, pero se presentó una discusión importante luego de que la Comisión de Puntos Constitucionales presentara diversas propuestas de reforma del propio dictamen que fueron aceptadas. Es importante señalar que este tipo de acuerdos son comunes en las reformas importantes, cuando los presidentes de las comisiones acuerdan con los líderes de los grupos parlamentarios las reformas que serán aceptadas e incluidas como un paquete presentado por la propia comisión, como fue este caso. En la misma sesión, diputados de diversos grupos parlamentarios presentaron varias reservas a diversos artículos (19 reservas al artículo 6to constitucional; 2 diputados al artículo 6, segundo párrafo, y 27, cuarto párrafo; 17 al artículo 28 constitucional; 1 reserva a los artículos 73 y 78, fracción VII; 6 reservas a los artículos tercero, cuarto y quinto transitorios; 11 reservas a los artículos sexto, séptimo, octavo y décimo primero, décimo cuarto y décimo quinto transitorios) pero éstas no fueron aceptadas.

El 19 de abril esta reforma fue aprobada en Cámara de Senadores con múltiples modificaciones (artículo 6to.: primer párrafo; Apartado B, fracción II, V y VI; Artículo 28: párrafo dieciséis; fracciones VI, VII, VIII; fracción III, IV, y segundo párrafo de la fracción VIII del párrafo veintiuno; eliminación del último párrafo; Artículo 105: fracción I; Tercero Transitorio: fracción III; Sexto Transitorio: segundo párrafo) y adiciones (Artículo 28: fracciones XI y XII y párrafos veintiuno y veintidós; Transitorio Décimo Octavo). En esta sesión también se presentaron 17 reservas a diversos artículos del Dictamen por parte de diputados de diversos grupos parlamentarios, pero ninguno de ellos fue aceptado por la mayoría.

Ya con las modificaciones realizadas por la Cámara de Senadores, el 25 de abril fue nuevamente aprobado el Dictamen de la reforma en la Cámara de Diputados. En la discusión se aceptó una modificación del párrafo 19, fracción VII, del artículo 28, por el diputado Luis Alberto Villarreal (PAN). Como parte de la discusión, se presentaron 9 propuestas de reserva por parte de diversos grupos parlamentarios, pero no fueron aprobadas (el párrafo primero del artículo 6to., por Lorena Iveth Valles Sampedro; el párrafo 16 del artículo 28, por la diputada Luisa María Alcalde; el párrafo 19, fracción VI del artículo 28, por la diputada Gloria Bautista Cuevas; el párrafo 19, fracción VII del artículo 28, por la diputada Zuleyma Huidobro; el párrafo 19, fracción VII del artículo 28, por la diputada Purificación Carpinteyro; el artículo 28, por la diputada Teresa de Jesús Mojica Morga; el párrafo 22, fracción III del

artículo 28, por Gloria Bautista Cuevas, y el párrafo 22, fracción VII, por el diputado Gerardo Villanueva Albarrán; el párrafo primero del artículo 6to., también por Fernando Zárate Salgado). La aprobación definitiva en la Cámara de Senadores se dio el 30 de abril, ya sin modificaciones.

De entrada, se puede observar que esta reforma si fue ampliamente discutida en ambas cámaras del Congreso. Primeramente, en la Cámara de Diputados la iniciativa original del Ejecutivo fue reformada por la Comisión de Puntos Constitucionales; posteriormente, en la Cámara de Senadores se aplicaron a la iniciativa 9 reformas y tres adiciones; ya en la Cámara de Diputados, nuevamente se le aplicó una reforma adicional para finalmente ser aprobada en la Cámara de Senadores. En total, podemos contar 14 reformas realizadas a la propuesta original construida en la mesa del Pacto por México.

Sin embargo, otros autores tienen interpretaciones diferentes de este proceso. Por ejemplo, Mayer-Serra (2017), sobre esta reforma, señala que esta reforma tardó sólo 14 días en ser aprobada, sobre todo, gracias a la relación que se estableció entre las élites negociadoras del Pacto:

El elemento clave para aprobar una reforma es convencer a sus líderes. El Pacto, al crear un marco para consensuar las reformas, permitió construir vínculos más personales entre las cabezas de los partidos y sus principales figuras. Asimismo, una buena relación entre los líderes permitió otras complicidades, como afinar mecanismos para transferir recursos fiscales a legisladores de todos los partidos políticos a través del aparato clientelar (p. 29).

A estos comentarios, lo que podemos señalar es que la reforma no tardó 14 días en ser aprobada sino que tardó 49 días (tres veces más de lo que señala Mayer-Serra) y, en efecto, el mecanismo acordado en la mesa del Pacto por México era que las reformas no podían ser presentadas sin antes ser aprobadas por los partidos políticos del Pacto; aunque en este punto es menester señalar que no todas las reformas procesadas en la mesa del Pacto recibieron el apoyo de las tres fuerzas políticas sentadas en la mesa de negociaciones.

4) Reforma político-electoral

De todas las reformas, esta fue la única que no fue presentada por el Ejecutivo, sino que se conformó por las propuestas presentadas principalmente por los grupos parlamentarios del PAN y del PRD, quienes presentaron su propuesta desde el 24 de julio de 2013. La reforma electoral estuvo antecedida por la firma de un Adendum al Pacto por México como resultado de dos procesos que

generaron confrontación entre los partidos políticos: la acusación del uso electoral de la “Cruzada contra el hambre” y por el uso clientelar de los programas sociales por parte de los gobiernos estatales. De esta forma, la reforma político-electoral se convirtió en condición para que pudieran avanzar las siguientes reformas del Pacto por México. Esta puede ser considerada la primera fractura o crisis importante de la coalición. “De agosto a noviembre del 2013, la agenda del Pacto por México se centró en la reforma política y la reforma energética. El PRI buscó garantizar la permanencia del PAN en el Pacto, al ceder en las propuestas de este partido en cuanto al tema de reforma político-electoral. Al mismo tiempo, esto permitió al PRI alinearse con el PAN en la discusión de la reforma energética, sobre la cual ambos coincidían en posiciones básicas” (Casas-Zamora, et. al., 2016, p. 261). Adicionalmente a esta propuesta, se presentaron 36 propuestas más por parte de diversos senadores de diversos grupos parlamentarios que fueron integradas en el dictamen que fue discutido en primera instancia en la Cámara de Senadores.⁶⁹

El Dictamen que configuró ambas propuestas se elaboró en la Cámara de Senadores, donde el 3 de diciembre fue aprobado con 3 modificaciones presentadas por los senadores Enrique Burgos García, del PRI; Angélica de la Peña, del PRD, y Ana Gabriela Guevara, del PT. Adicionalmente fueron presentadas 37 propuestas de diversos diputados de diversos grupos parlamentarios que fueron rechazadas. El 5 de diciembre la propuesta de reforma fue aprobada en la Cámara de Diputados con 3 modificaciones adicionales presentadas por diputados Homero Niño de Rivera y Jorge Francisco Sotomayor Chávez,

⁶⁹ Las iniciativas que se presentaron fueron las siguientes: 1) Senador Melquiades Morales Flores; 2) Senador Tomás Torres Mercado; 3) Senador Manlio Fabio Beltrones Rivera; 4) Senador Pablo Gómez Álvarez; 5) Senador Carlos Jiménez Macías; 6) Senador Omar Fayad Meneses; 7) Senadora Laura Angélica Rosas Hernández; 8) Senador Arturo Zamora Jiménez; 9) Mariana Gómez del Campo Gurza y José Rosas Aispuro Torres; 10) Senadores José María Martínez, Víctor Hermosillo y Celada, Martha Elena García Gómez, Gabriela Cuevas Barrón y Juan Carlos Romero Hicks; 11) Senadores Gabriela Cuevas Barrón y Ernesto Javier Cordero Arroyo; 12) Senador Ángel Benjamín Robles Montoya; 13) Mariana Gómez del Campo Gurza, Sonia Mendoza Díaz, Rosa Adriana Díaz Lizama y Adriana Dávila Fernández; 14) Senadores Luisa María Calderón Hinojosa, Víctor Hermosillo y Celada y Fernando Herrera Ávila; 15) Senadora Mariana Gómez del Campo Gurza; 16) Senadora Gabriela Cuevas Barrón; 17) Senador Francisco Burquez Valenzuela; 18) Senadores Ernesto Javier Cordero Arroyo y Adriana Dávila Fernández; 19) David Monreal Ávila; 20) Senadora Lorena Cuellar Cisneros; 21) Senador David Monreal Ávila; 22) Senador Zoe Robledo Aburto; 23) Senador José Rosas Aispuro Torres; 24) Senador Pablo Escudero Morales; 25) Senadora Adriana Dávila Fernández y María del Pilar Ortega Martínez; 26) Senador Roberto Gil Zuarth; 27) Senadora Angélica de la Peña Gómez; 28) Senadoras Adriana Dávila Fernández, María del Pilar Ortega Martínez, Rosa Adriana Díaz Lizama y Sonia Mendoza Díaz; 29) Senador Luis Fernando Salazar Fernández; 30) Senadores María del Pilar Ortega Martínez y Javier Corral Jurado; 31) Angélica de la Peña Gómez; 32) Senadora Laura Angélica Rosas Hernández; 33) Senadora Layda Sansores San Román; 34) Senadores José Rosas Aispuro Torres y Francisco Javier García Cabeza de Vaca; 35) Senador Carlos Alberto Puente Salas; y 36) Senadores Layda Sansores San Román, Manuel Bartlett Díaz, Manuel Camacho Solís y Alejandro Encinas Rodríguez.

ambos del PAN, y Luis Armando Córdova Díaz, del PRI. Además, fueron rechazadas 63 propuestas realizadas por diputados de diferentes grupos parlamentarios.

Finalmente, la reforma fue aprobada sin modificaciones definitivamente el 13 de diciembre de 2013, aunque tres senadores presentaron votos particulares a la misma: Javier Corral Jurado, Ángel Benjamín Robles Montoya y Zoé Robledo Aburto.⁷⁰

La reforma político-electoral se distinguió por su ágil proceso de aprobación: luego de ser presentadas las propuestas del PRD y del PAN, en primera instancia, en la Cámara de Senadores le realizaron tres modificaciones y otras tres modificaciones que le fueron realizadas en la Cámara de Diputados para finalmente ser aprobada. En total sólo 6 reformas, aunque es necesario mencionar que muchas de las propuestas de reforma que se propusieron por parte de legisladores, opuestos a dictamen general, fueron rechazadas, 37 en la Cámara de Senadores y 63 en la de Diputados: en total 100 propuestas de reforma que no fueron consideradas.

5) Reforma energética

La penúltima reforma fue la energética, sin lugar a dudas una de las más polémicas y polarizantes para el país. Pese a que al interior del Pacto por México estaba contemplada la realización de una reforma energética para apuntalar a este sector como motor de inversión y desarrollo, previendo que entre los participantes en la mesa existían posturas encontradas, tal como se había mostrado durante los foros del debate energético en 2008, en la mesa de acuerdos se tomó la decisión de que cada partido presentaría una propuesta para buscar acuerdos. A la iniciativa presentada el 14 de agosto de 2013 por el Ejecutivo federal, previamente, el 31 de julio de 2013 ya había sido presentada la propuesta del Grupo Parlamentario del PAN; además de ésta, el 20 de agosto de 2013 el Grupo Parlamentario del PRD hizo lo

⁷⁰ Casas-Zamora, et. al. (2016), tiene otra versión del proceso legislativo de esta reforma: “El 2 de diciembre del 2013, las comisiones unidas de Puntos Constitucionales, Gobernación, Reforma del Estado y Estudios Legislativos Segunda del Senado aprobaron en lo general el dictamen de la reforma política. El 3 de diciembre, el pleno del Senado aprobó en lo general la reforma político-electoral, por 106 votos, de un total de 128 posibles, con el apoyo del PRI, PAN y parte del PRD. Tras haber pasado la minuta correspondiente a la Cámara de Diputados, el 6 de diciembre del 2013 ésta la aprobó con 409 votos a favor (de un total de 500), 69 en contra y tres abstenciones con algunos cambios. El 13 de diciembre de 2013, el Senado aprobó la reforma político-electoral, con las modificaciones introducidas por la Cámara de Diputados. Como lo indica el artículo 135 de la Constitución, fue remitida a los congresos de las entidades federativas para su revisión y aprobación. Después de un proceso de diálogo interpartidario, con altas y bajas, acuerdos y desacuerdos, la reforma fue finalmente publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 10 de febrero del 2014” (p. 262).

propio. De tal manera que la reforma integró en su seno la iniciativa emanada del Pacto por México más las propuestas alternativas tanto del PAN como del PRD.

La propuesta de reforma fue votada en primera instancia en la Cámara de Senadores el 10 de diciembre, pero en ella se incluyeron sendas modificaciones presentadas por los presidentes de las comisiones de Puntos Constitucionales, de Energía, y de Estudios Legislativos y aprobadas por el pleno. Adicionalmente, se presentaron dos mociones suspensivas por parte de los Senadores Mario Delgado Carrillo y Manuel Bartlett Díaz. También se presentaron 11 votos particulares por parte de los Senadores Dolores Padierna Luna, Manuel Bartlett Díaz, Alejandro de Jesús Encinas Rodríguez, Armando Ríos Piter, Fernando Enrique Mayans Canabal, Zoé Robledo Aburto, Ángel Benjamín Robles Montoya, Adán Augusto López Hernández, Isidro Pedraza Chávez, Lorena Cuéllar Cisneros y Mario Delgado Carrillo. Adicionalmente se presentaron 57 propuestas de modificación de diversos artículos del dictamen, por parte de diversos senadores de diversos grupos parlamentarios, las cuales ninguna de ellas fue aprobada por el pleno; sólo se aceptó una propuesta de modificación del Senador José Luis Preciado Rodríguez, del PAN, al artículo 27 constitucional.

Una vez aprobada en la Cámara de Senadores, finalmente, el 11 de diciembre de 2013 se aprobó sin modificaciones el dictamen presentado por las comisiones en la Cámara de Diputados. Como parte de este proceso, se desecharon tres mociones suspensivas por parte de los diputados Luis Ángel Xariel Espinoza Cházaro, del PRD; la diputada Lilia Aguilar Gil, del PT, y el diputado Carol Antonio Altamirano, del PRD. También se presentaron 75 propuestas de reservas de diputados de diversos grupos parlamentarios que fueron todas rechazadas por el pleno.

Esta reforma se procesó de manera ágil en el Congreso; mientras que en la Cámara de Senadores sólo se aprobó un paquete de modificaciones que se construyó en el seno de las Comisiones de Puntos Constitucionales, de Energía, y de Estudios Legislativos, muestra de que los líderes de los grupos parlamentarios y del órgano legislativo habían llegado a un acuerdo político en torno al contenido de la reforma. En la Cámara de Diputados no se realizaron modificaciones pese a todas las discusiones que se presentaron en el pleno. Muestra de este intenso debate es que en la Cámara de Senadores se presentaron 11 votos particulares y 57 propuestas de modificación de parte de diversos senadores de diversos grupos parlamentarios que no fueron consideradas para el debate; por su parte, en la Cámara

de Diputados se presentaron 3 mociones suspensivas y 75 propuestas de modificación de diversos diputados de diversos grupos parlamentarios, las cuales tampoco fueron aceptadas.

6) Reforma de competencia económica

Esta reforma fue presentada el 19 de febrero de 2014 por el Ejecutivo Federal. El 25 de marzo de 2014 fue aprobada en la Cámara de Diputados con una única modificación presentada por la Comisión de Economía al artículo 94 de la Ley Federal de Competencia Económica. En esta misma sesión, se presentaron 86 reservas a cargo de los legisladores integrantes de las distintas fracciones parlamentarias del GPPAN, GPPRD, GPPT y GPMC, las cuales todas se votaron en contra.

El 25 de abril la reforma fue aprobada en la Cámara de Senadores. En esta sesión también se admitió una propuesta de modificación de los presidentes de las Comisiones Unidas de Comercio y Fomento Industrial; de Fomento Económico; y de Estudios Legislativos. A la luz de la experiencia legislativa que hemos descrito, esta propuesta de las comisiones evidenció también que ya existía un acuerdo de parte de la coalición ganadora sobre el contenido de la reforma. Además de estas modificaciones, se aprobó una adición de un artículo Séptimo Transitorio por parte del diputado Mario Delgado Carrillo; también se rechazaron 6 reservas propuestas por diputados de diversos grupos parlamentarios.

Finalmente, el 29 de abril de 2014 fue aprobada la reforma en la Cámara de Diputados sin modificaciones. Además de ello, no se propusieron reservas en lo particular.

De las reformas que formaron parte del Pacto por México, tal vez ésta fue la que tuvo una discusión menos intensa. En la Cámara de origen sólo se realizó una modificación consensada en el seno de la Comisión de Economía, la cual implica cambios acordados por los líderes de los grupos parlamentarios y la élite de los partidos político con el Presidente de la República. También se realizaron dos cambios más en el Senado, una de ellas derivada de una propuesta consensada en comisiones. Sin embargo, sí hubo intenciones por parte de otros grupos parlamentarios de tener discusiones más profundas: en la Cámara de Diputados se presentaron 86 propuestas de reforma que no fueron aceptadas en el debate; 6 reservas más no se aceptaron en la Cámara de Senadores; en total 92 propuestas que fueron rechazadas en ambos órganos del Congreso.

Con el objeto de realizar una síntesis del proceso legislativo de esas reformas, en el Cuadro 36 se sintetiza el proceso de debate que sufrió cada una de ellas en el Congreso:

Cuadro 37. Modificaciones realizadas durante el proceso de discusión legislativa a las iniciativas del Pacto por México (LXII Legislatura)				
Reforma	Modificaciones en C. Diputados	Modificaciones en C. Senadores	Propuestas rechazadas en C. Diputados	Propuestas rechazadas en C. de Senadores
1. Laboral	14	7	1	11
2. Educativa	5	6	23	5
3. Telecomunicaciones	1 y 1*	10 y 9 *	56	17
4. Político-electoral	3	3	63	37
5. Energética	0	2	75	57
6. Competencia económica	1	2	86	6
Total	25	39	304	133
	64		437	

Fuente: elaboración propia con base en el Diario de Debates de la Cámara de Diputados (http://www3.diputados.gob.mx/camara/002_informacion_parlamentaria/a_servicios_parlamentarios/c_servicios_del_diario_de_los_debates) y de la Cámara de Senadores (https://www.senado.gob.mx/64/diario_de_los_debates).

* Se trata de casos en los que las reformas se discutieron en más de una ocasión en la misma cámara como producto del proceso parlamentarios, ya que, como sabemos, cuando la Cámara revisora realiza modificaciones, el dictamen regresa a la Cámara de origen para que pueda ser discutido nuevamente.

La información del cuadro anterior nos permite constatar diversos resultados:

a) Todas las propuestas de reforma emanadas del Pacto por México sufrieron modificaciones en el proceso que va de su presentación por parte del Ejecutivo a su discusión en ambas cámaras del Congreso.

b) La reformas que más modificaciones sufrieron en su proceso de discusión legislativa fueron las reformas Laboral y de Telecomunicaciones, las cuales sufrieron ambas 21 modificaciones.

c) Las reformas que sufrieron menos modificaciones fueron la Energética, que sólo tuvo 2 modificaciones, y la de Competencia económica, que sólo tuvo tres modificaciones. Incluso la reforma Energética presenta el caso de que en la Cámara de Diputados no se plantea ninguna propuesta de reforma, siendo este el único con relación a las 6 reformas de nuestro caso. Esta situación sobre todo se debe a que, desde la mesa de negociación del Pacto, estas reformas ya venían más consensadas por los integrantes de la coalición ganadora, de tal manera que las dirigencias de los partidos dejaron poco margen a la negociación con los legisladores.

d) El total de propuestas de modificación que fueron aprobadas es casi 7 veces menor que el de las propuestas que fueron rechazadas; este indicador por lo menos nos menciona que la discusión fue muy intensa y que sólo una de cada 7 propuestas de modificación fue aprobada. Este indicador también nos señala que pese a la discusión que los diputados y los senadores pudieran y quisieran sostener para cada una de las reformas, en realidad estas ya se encontraban consensadas por la Presidencia y la élite de los partidos políticos que formaban parte de la coalición mayoritaria.

e) La reforma que presentó mayores rechazos de propuestas de modificación en el proceso parlamentario fue la Energética, que tuvo 132 propuestas de modificación rechazadas. Le sigue la reforma político-electoral con 100 propuestas de modificación rechazadas. Estas son, tal vez, las reformas más polémicas, pero no son las reformas que votó En contra la oposición (sobre todo PRD) como bloque. Con esto queremos decir que no hay coincidencia entre el número de las propuestas de modificación rechazadas con relación a la posición política del partido que las propone.

el partido que las propone.

f) La reforma que tuvo menos propuestas de modificación rechazadas fue la Laboral, con sólo 12 propuesta rechazadas. Siendo una de las más polemizadas por el PRD, no fue la que tuvo más debate, por lo menos contrario a la reforma.

En síntesis, podemos constatar que las reformas del Pacto por México, pese a ser productos legislativos que se procesaron en una mesa fuera del circuito del Poder Legislativo, una vez que fueron presentadas por el Ejecutivo fueron puestas a debate en las Cámaras de Diputados y de Senadores, de tal forma que los legisladores de ambas cámaras realizaron modificaciones numerosas aunque tal vez no importantes a cada una de las reformas, mostrando que el Congreso no es precisamente una correa de transmisión de las iniciativas del Ejecutivo, sino que es expresión viva de las fuerzas políticas del país y que, en todo caso, la función que realiza es la de corrección y, en todo caso, de legitimación de las reformas que se impulsan desde el Ejecutivo. Cada una de las reformas se discute porque en cada una de ellas se discuten visiones de país y correlaciones de las fuerzas que se disputan el territorio nacional, intereses económicos y políticos en cada uno de los temas que plantea cada una de ellas: energía, elecciones, comunicaciones, competencia económica, régimen laboral, entre otros temas.

Esta perspectiva marcha a contracorriente de aquella que señala que en ambas cámaras del Congreso se minimizó el debate parlamentario. Bohórquez y Berain (2014), señalan, por ejemplo, que:

Una muestra cuestionable de este pacto fue la de reducir el diálogo parlamentario a su mínima expresión. En la discusión de la reforma política en la Cámara de Diputados, por ejemplo, se presentaron 91 reservas a los dos dictámenes. Solo una de estas se admitió a discusión y 90 se desecharon en votación económica, es decir, levantando la mano y calculando más o menos mayorías. En el Senado se presentaron 29 reservas y todas se desecharon. En la reglamentación en materia de telecomunicaciones en la Cámara de Diputados, se presentaron 266 reservas al dictamen y ninguna fue discutida. Los senadores, por su parte, presentaron 380 reservas, de las cuales solo se aceptaron a discusión 25. En la reglamentación de la reforma energética, los cuatro dictámenes originados en el Senado de la República y los tres dictámenes de la Cámara de Diputados generaron 2 mil 244 reservas presentadas en la primer cámara y 2 mil 892 en la segunda (en Torres, 2016, p. 13).

Más allá de que los números no son correctos, de acuerdo con lo que en esta investigación se ha presentado, la conclusión, para ellos dolorosa, es que las reservas discutidas fueron muy pocas con relación a las reservas presentadas, de lo que se puede deducir como conclusión que los dictámenes son aprobados tal como se acuerdan en la mesa de negociación cupular. Aguilar (2015), señala que:

Las reformas, que afectaban intereses y hábitos viejos, apenas fueron consultadas con los afectados. Fueron pactadas al margen del Congreso, negociando con las dirigencias de los partidos en un lugar aparte, ese lugar autónomo de la política mexicana que se llama “la rectoría del Estado”. Llevaron luego las reformas pactadas al Congreso y las volvieron norma constitucional en 15 meses. (en Torres, 2016, p. 14).

Sin embargo, en nuestro análisis hemos insistido en que es necesario matizar esta serie de opiniones señalando que si bien el proceso legislativo mexicano de las reformas del Pacto por México fue liderado por el Ejecutivo en calidad de actor convocante y promotor, el Poder Legislativo también participó activamente en el proceso realizado un número importante de reformas y modificaciones a las iniciativas originales que si bien no cambiaron el motivo y finalidad de las reformas si definieron y precisaron algunos puntos que en la propuesta original no estaban considerados. Este hecho nos hace plantear que la función principal del Congreso en el Pacto por México fue una función “correctora” y “legitimadora” del proceso de formulación y aprobación de las reformas que se originan fuera del Congreso, pero con su participación.

h) Aprobación amplia (más allá de la votación mayoritaria) de las iniciativas del Ejecutivo

México es uno de los países en los que el número de iniciativas que presenta el Ejecutivo para consideración del Legislativo es muy elevado. Más de la mitad de las iniciativas que presenta el Ejecutivo son aprobadas; además, del total de iniciativas que se discuten en el órgano legislativo más del 50 % son propuestas del Ejecutivo. Por este hecho México, y otros países de América Latina, se puede ubicar como

un Ejecutivo «Preponderante» frente a un Legislativo «Reactivo» (García, 2007).⁷¹ Otros autores señalan que el índice de éxito de las iniciativas que derivan del Ejecutivo es muy alto, de más de 90 % en muchos de los países de América Latina, especialmente en Argentina, Chile y México (Cox y Morgenstern, 2001). No es de soslayar el hecho de que los Presidentes cuentan con el apoyo de un aparato de gobierno técnicamente poderoso, además de que su partido tiende a procurar la aprobación de cada una de sus propuestas.

Podemos señalar que el fortalecimiento de las facultades presidenciales, la ampliación del veto presidencial, la facultad de legislar exclusivamente en ciertas materias e incluso la facultad para gobernar por medio de la emisión de decretos que no requieren aprobación legislativa, tendría como consecuencia un presidente que puede controlar la agenda legislativa y conducir sus políticas de gobierno con eficacia, pero ello también representa el riesgo de construir un Presidente todopoderoso con facultades extraordinarias, como en el caso de los presidentes propios del antiguo partido hegemónico en México.

Esto se prueba con los altos índices de aprobación de las iniciativas del Pacto por México. En la Cámara de Diputados, todas ellas fueron aprobadas con más de 350 votos (más de 70 % de los votos), casi 10 % más de los votos necesarios para una reforma constitucional. En la Cámara de Senadores las reformas también tuvieron 78 % de total de la Cámara, un consenso muy importante. Todas ellas, menos la Reforma laboral, tuvieron más de 100 votos. La Reforma de Telecomunicaciones fue la más votada con 113 votos a favor. La disidencia en estas reformas fue mínima en ambas cámaras, sobre todo en las reformas de telecomunicaciones, la reforma político-electoral y la fiscal (Arrieta y Ramírez, 2016).

i) Ausencia de presentación de iniciativas similares a las del Ejecutivo presentadas por los otros grupos parlamentarios

En el contexto del Pacto por México, se presupone que las iniciativas que envía el Presidente de la República al Congreso no tienen contrapropuestas ni contrapesos en el proceso de dictaminación, pues como son producto del “consenso” de las tres fuerzas políticas con mayor representación en las cámaras, no hay otras iniciativas que puedan plantearse como alternativas en el debate. Pero en algunas de las

⁷¹ Según García (2007), los otros países que comparten estas características del caso mexicano son Chile (1994-2004), Bolivia (1997-2001), Uruguay (1995-2002) y Panamá (1994-2002).

iniciativas esto no fue así, porque en realidad sí se presentaron propuestas alternativas a las consensadas en el Pacto por México. Tal fue el caso de las reformas Político-electoral y Energética.

En el caso de la reforma político-electoral, no fue el Ejecutivo el que presentó la reforma consensada en el Pacto por México, sino que ambos partidos de oposición, tanto el PAN como el PRD, presentaron sus propias iniciativas. Incluso estas iniciativas fueron dictaminadas junto con 36 iniciativas que presentaron diputados de diversos grupos parlamentarios, las cuales fueron dictaminadas en conjunto con la iniciativa derivada del acuerdo base del Pacto por México. De esta forma se confirma que en esta iniciativa jugaron otras varias de diferentes diputados que fueron presentadas como propuestas alternativas a la de la mesa establecida en Pacto por México.

En el caso de la reforma energética, también se presentaron propuestas alternativas a la que se había construido en el seno del Pacto por México. En este caso, previo a la presentación de la iniciativa presidencial, el 31 de julio de 2013, el Diputado Luis Alberto Villarreal García y el Senador Francisco Domínguez Servien, ambos del PAN, presentaron una iniciativa para reformar los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución; asimismo, después que el Ejecutivo Federal presentó su iniciativa de reforma energética construida en el seno del Pacto por México también diversos senadores del PRD, el 20 de agosto de 2013, presentaron una iniciativa para reformar diversas disposiciones jurídicas en materia del Sector Energético Nacional. De tal manera que la discusión para la reforma energética se centró no sólo la propuesta construida en la mesa de negociación del Pacto por México, sino que tuvo que incluir además las propuestas previas presentadas por los senadores del PAN y del PRD.

De esta manera, podemos concluir que por lo menos dos de las iniciativas del Pacto por México tuvieron acompañamiento de otras iniciativas al momento de ser dictaminadas, por lo que no podemos confirmar la hipótesis de que no se presentaron propuestas alternativas a las que se construyeron en la mesa de negociación de Pacto por México. No obstante, es importante no soslayar que estas iniciativas no deben ser consideradas en el mismo rango de importancia que las iniciativas que fueron presentadas en el marco del Pacto.

Algunos autores señalan que, si realizamos un análisis del proceso parlamentario de las reformas del Pacto por México, podremos encontrar que este desarrolló una suplantación de la discusión parlamentaria, pues el diseño de las reformas fue previamente acordado entre el gobierno y la élite de

los tres principales partidos integrantes de la coalición y, por tanto, los dictámenes finales y las reservas en el pleno, así como el limitado debate fue un mero formalismo. Desde la perspectiva de estos autores, desde la alternancia en el 2000, el Congreso había desempeñado un lugar central debido a la pérdida de dominio que mantenía el titular del Ejecutivo sobre la producción legislativa; en esta línea, el Pacto por México significó un reposicionamiento de la figura del Ejecutivo en cuanto a la intervención en el proceso legislativo.

La principal crítica que se realiza al Pacto por México es que se trató de un Pacto cupular, un acuerdo entre las élites de los partidos políticos, ya que las dirigencias de cuatro fuerzas políticas (PRI, PAN, PVEM y PANAL) configuraron un “acuerdo” al interior del Congreso, con el fin de reducir el debate parlamentario (Cfr. Bohórquez y Beriain, 2014). Otra crítica importante que se realiza al Pacto es que durante el proceso de aprobación de las reformas se ejercieron de manera discrecional una serie de recursos públicos que sirvieron para que los diputados y senadores aprobaran las reformas. Los recursos públicos sirvieron tanto para neutralizar a los opositores como para fomentar los votos de los grupos proclives a la reforma. Esto, sobre todo en el caso del panista Javier Corral y el petista Ricardo Monreal, quienes denunciaron que estos recursos sirvieron para comprar los votos de los diputados (Zamitz, 2015).

Sin embargo, en el transcurso de este capítulo hemos podido desmitificar algunos juicios realizados al proceso legislativo, sobre todo aquellos que tienen relación con la declinación parlamentaria de las dos cámaras del Congreso Mexicano. La primera de ellas es que pese a que el Presidente mexicano tiene la capacidad de presentar iniciativas preferentes no abusó de la facultad que le confiere la Constitución y sólo la ejerció en dos de las reformas constitucionales del Pacto por México; tampoco ha ejercido su facultad de veto en estas reformas, por lo que se puede decir que esta facultad es muy relativa, ya que el Presidente prefiere liderar los consensos legislativos antes que vetarlos; el presidente mexicano no gobierna por decreto porque esa facultad sólo aplica para eventos excepcionales; el presidente mexicano cuenta con la capacidad para controlar la agenda legislativa, sobre todo del partido en el poder, e incluso de los partidos de oposición, esto a través de la negociación con las cúpulas de los mismos, lo que permite lograr consensos para la aprobación de las reformas; también encontramos que en el seno de las comisiones parlamentarias, tanto de la Cámara de Diputados como de la Cámara de Senadores, existió una intensa discusión sobre cada una de las reformas del Pacto por México, esto a

contracorriente del mito que señala que en las comisiones la discusión es escasa o nula; se comprobó que las reformas del Pacto por México recibieron un apoyo extraordinario por parte de los legisladores de ambas cámaras, muy superior al apoyo normal de cualquiera de las iniciativas diferentes de las que formaron parte del Pacto por México; finalmente, también mostramos que por lo menos en dos casos de los seis que conforman nuestra investigación, se presentaron otras iniciativas como parte del debate, esto haciendo nula la hipótesis sobre de que no se presentaron iniciativas que pudieran disputar el debate frente a las iniciativas del Pacto por México.

Uno de los logros del Pacto por México es que, de alguna u otra manera, se han construido acuerdos que dan viabilidad económica y política a nuestro país. Valdés (2013), señala que:

(...) el gobierno ha conseguido llegar a acuerdos que se traducen en mayorías legislativas con un instrumento pragmático de interlocución entre los partidos políticos y el gobierno. Hasta ahora, los acuerdos se convierten en consensos antes de llegar al Congreso y una vez en él son discutidos y aprobados, casi siempre con modificaciones, pero reflejando el sentido de los consensos. (En Torres, 2016, p. 13).

Podemos concluir que la idea central de este apartado consistió en demostrar que en el proceso de discusión de las reformas del Pacto por México existieron otras propuestas alternativas que se pusieron en la mesa de discusión. Particularmente esto sucedió en dos de las reformas, la Político-electoral y la Energética.

4.6.3. Existencia de un «partido bisagra» o «partido pivote»

De acuerdo con la información proporcionada líneas atrás, el PRI no contaba con la mayoría suficiente para aprobar reformas constitucionales en ninguna de las dos cámaras (*Infra*: p. 143). De esta forma, el gobierno y el partido mayoritario necesitaban del apoyo de alguno de los partidos minoritarios para poder construir una mayoría estable que les permitiera aprobar las reformas. Sin embargo, considerando los escaños con los que contaban los partidos de oposición, el único partido que garantizaba una posición de “bisagra” para conformar una mayoría era del PAN, ya que, como comentamos, al PRD le eran insuficientes los senadores con los que contaba en la Cámara alta. Para construir una coalición ganadora con el PRI en la Cámara de Diputados, cualquiera de los dos partidos podría haber funcionado como aliado del Pacto por México para conformar una «coalición mínima

ganadora», pero no así en la Cámara de Senadores, donde el PRD no tenía los diputados suficientes para convertirse en aliado de Pacto; en este caso, sólo el PAN contaba con los diputados necesarios para construir la «coalición mínima ganadora».

Esta es una evidencia que confirma la hipótesis de que, con el Pacto por México, el Presidente y la cúpula del PRI no convocaron a conformar una «coalición mínima ganadora» sino, más bien, que el objetivo era integrar una alianza con los otros dos partidos nacionales más importantes para conformar una coalición que diera legitimidad al paquete de reformas que diseñó el Pacto por México.

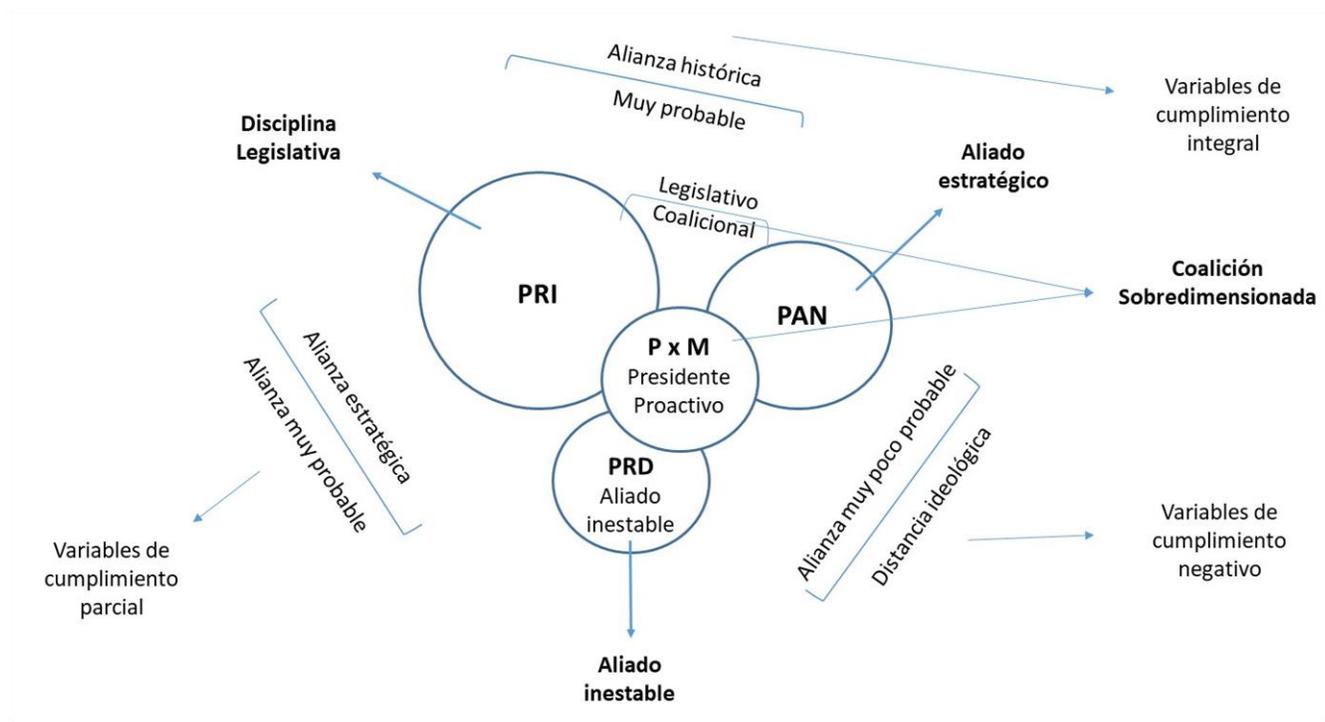
La conclusión a la que podemos llegar con relación a este apartado es que en la coalición Pacto por México, tanto al gobierno como al PRI no les fue conveniente utilizar al PAN como partido bisagra en la coalición, pese a que presentaba claros antecedentes de ser un socio leal para en caso de las reformas que pretendía el Pacto por México. El caso es que el PAN no se opuso a ninguna de las reformas y cuando lo hizo, en el caso de la Reforma fiscal, varios partidos de oposición que incluyeron el PRD y a otros aliados coyunturales del PRI, hicieron lo necesario para construir una mayoría. En los hechos el gobierno demostró que el PAN no era un miembro indispensable en la coalición, como se podría pensar a partir de un análisis del partido mediano.

5. CONCLUSIONES: IMPLICACIONES DE LA COALICIÓN PACTO POR MÉXICO PARA EL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO

5.1. Modelo de gestión de la coalición Pacto por México

Una vez que hemos desarrollado el conjunto de variables cualitativas y cuantitativas que se presentan en la coalición Pacto por México, podemos dar cauce a lo que consideramos el modelo básico de gestión de la coalición. Este modelo se presenta en el Gráfico 9, que se muestra a continuación:

Gráfico 14. Modelo de Gestión de la coalición Pacto por México



Fuente: Elaboración propia.

El Modelo presenta al Presidente mexicano en su calidad de «actor coligante», un «Ejecutivo proactivo», que es quien convoca y dirige los esfuerzos para la conformación de la coalición. Del otro lado a un «Legislativo coalicional», en una coyuntura en la que las tres fuerzas políticas con mayor representación en el Congreso están dispuestas a participar en la coalición, esto considerando su distancia político-ideológica. Esta coyuntura especial permite la conformación de una «coalición

sobredimensionada», sobre todo porque cuenta con una cantidad de votos más que suficiente para llevar a cabo las reformas que son de su interés.

Estos tres partidos políticos son los tres miembros activos de la alianza en el proceso legislativo: el PRI como un partido subordinado al Presidente y con una férrea disciplina legislativa, que es su característica principal; el PAN, aliado estratégico del PRI en la mayoría de las votaciones desde los regímenes de Carlos Salinas de Gortari, y el PRD, un aliado inestable, sobre todo por sus contradicciones internas en torno del contenido de las reformas.

La coalición presentó diferentes aristas: de un lado, la coalición entre el PRI y el PAN se vislumbraba como una coalición histórica y, dadas las condiciones de cercanía político-ideológica, muy probable en el escenario político en México. La alianza entre el PRI y el PRD parecía más una alianza estratégica del Presidente, sobre todo en el ánimo de granjearse el apoyo discursivo de la izquierda para las reformas del Pacto antes que por la cantidad de votos que el PRD aportaba a la coalición; el apoyo de una parte importante de la izquierda moderada a las reformas ubicó a esta alianza en la coyuntura como muy probable. Del otro lado, la alianza entre el PAN y el PRD estaba ubicada en la coyuntura como una alianza muy poco probable dada la distancia ideológica de los partidos, sin embargo, la coalición se dio pese a todos los pronósticos.

Dadas sus características, el esquema adquiere valor explicativo sobre todo al nivel de las variables que pueden confirmarse, en tanto valoradas en el cumplimiento de la hipótesis. Analizamos un conjunto importante de variables que pudieron estar presentes íntegramente o de manera parcial para la coalición. De este cuadro de variables, 5 de ellas se confirman en nuestro caso; 4 de ellas no se confirman (es decir, que en nuestro caso no están presentes); mientras que otras cuatro tienen un cumplimiento parcial. El Cuadro 34 muestra esta relación.

Cuadro 38. Nivel de cumplimiento de las variables estudiadas en la investigación		
Confirmadas	No confirmadas	Confirmadas de manera parcial
Elecciones intermedias (1)	Partido bisagra (2)	Distancia político-ideológica (Baja entre PAN y PRI, Media entre PRI y PRD, y Alta entre PRD y PAN).
Sistema de partidos con «pluralismo moderado» (Índice NEP de 3.5 partidos)	«Incumbency effect» (negativo) (2)	«Ejecutivo Proactivo»/«Reactivo»
Alta disciplina legislativa (.61 en la Cámara de Diputados y .69 en Cámara de Senadores)	«Coalición sobredimensionada» (vs «coalición mínima ganadora») (2)	«Legislativo Reactivo»
Trato preferencial a las iniciativas (466.8 % más rápidas)	Gobierno estable (2)	Iniciativas alternativas (2 casos)
Amplia discusión legislativa (501 propuestas de modificación; 64 aceptadas)		

Fuente: elaboración propia.

Para las variables cualitativas se mide: (1) Confirmación de la variable; (2) Ausencia de la variable.

Las variables que podemos señalar se cumplieron integralmente obedecen sobre todo a la presencia de elecciones intermedias como un elemento importante para la disolución de la coalición; la existencia de un «sistema de partidos con pluralismo moderado» como favorecedor de la coalición, con un Número Efectivo de Partidos de 3.5; la existencia de un Legislativo con alta disciplina legislativa, con un Índice de Rice de .61 en la Cámara de Diputados y .69 en Cámara de Senadores, lo cual significa que más de 60% de los legisladores votan A favor de las reformas; la existencia de un trato preferencial a las iniciativas derivadas de la mesa del Pacto, ya que una iniciativa es procesada 466.8 veces más rápido que una iniciativa ordinaria en el Congreso; la existencia de una amplia discusión de las reformas, sobre todo en cuanto al papel “corrector” y “legitimador” del Poder Legislativo, con una medida de 501 propuestas de modificación realizadas en la discusión, 64 de las cuales fueron aceptadas. Adicionalmente, también se confirmó una variable que actúa contra la coalición, como lo es el hecho de que la elección intermedia de 2015 se presentó como un factor importante para la disolución de la coalición.

Las variables que se cumplieron de manera parcial pueden ser explicadas sobre todo por la inestabilidad de la coalición entre los partidos, de un lado con un partido de izquierda dividido y con grandes pugnas internas, y del otro con un partido de centro-derecha más preocupado por recuperarse electoralmente después de la derrota presidencial. Estas variables de cumplimiento parcial son las

siguientes: la distancia político-ideológica entre dos de los aliados era idónea para la formación de la coalición (PRI y PAN, Baja de 0.7 en una escala de 10 puntos), regular si consideramos la distancia entre el PRI y el PRD (de 2.4 puntos en una escala de 10 puntos), pero no era adecuada entre el PAN y el PRD (3.1 puntos en la misma escala). Esa situación finalmente provocó conflictos al interior de la coalición. La presencia de un «Ejecutivo proactivo» y coalicional fue Confirmada para la coalición, pero un «Legislativo reactivo» y con facultades limitadas se subordinó frente al Ejecutivo con más recursos institucionales e incluso económicos y políticos. Esto no significa que el Legislativo no participe en el proceso, es sólo que no cuenta con recursos para competir en igualdad de condiciones frente a un Ejecutivo con mayores facultades. De esta manera, el Ejecutivo impone condiciones al Legislativo en el momento de la formulación de las reformas, dando al Congreso una función correctiva y legitimadora del proceso.

Finalmente, las variables que no pueden ser confirmadas en el Pacto por México, que, desde nuestra perspectiva, obedecen a la fragilidad de la coalición con relación a la posición político ideológica de los partidos de la izquierda y del centro-derecha, el PRD y el PAN; a la imposibilidad del PRI-Gobierno para mantener una alianza en la que el «*Incumbency effect*» es calculado en perspectiva negativa y también a la inestabilidad político-económica existente en el país, que sumó a la carencia de expectativas de incertidumbre que se vislumbraron en las elecciones de 2015 y sobre todo en las de 2018. La terminación precipitada del Pacto se debe en parte al mal cálculo político que se hizo del «*Incumbency effect*» que obtendrían los partidos que participaron en la reforma. Tal vez incluso un acuerdo básico entre el PAN y el PRI hubiera dado más estabilidad al acuerdo; el problema es que el PRD era un activo participante de la coalición, no podía ser excluido. La estrepitosa derrota que sufrieron los tres partidos en la elección de 2018 muestra la crudeza de este efecto electoral negativo en los partidos que participaron en el Pacto. A estas dos subvariables deben agregarse la inexistencia de un «partido bisagra» y la existencia de una «coalición sobredimensionada» en contraposición a la «coalición ganadora mínima», que sobre todo obedecen a la necesidad por parte del Ejecutivo, de construir una coalición que diera legitimidad a las reformas estructurales y no sólo obtener los votos necesarios para aprobarlas.

5.2. Resultados particulares de la investigación

El Pacto por México fue la coalición política más exitosa de los tiempos modernos en México. En la presente investigación, el objetivo era analizar con profundidad las características y elementos importantes del Pacto, sobre todo en su dimensión legislativa. Logramos el cometido, pero en este camino nos encontramos con muchos elementos que no teníamos correctamente dimensionados, más otros que pudimos confirmar.

La presente investigación tenía como finalidad probar la hipótesis de si la coalición Pacto por México era producto de una “proactividad” presidencial y el resultado de un acuerdo que habían tejido las tres principales fuerzas políticas del país. En lo que sigue vamos a realizar una enumeración de los principales descubrimientos de la misma y la relevancia de los mismos, todo ello en el contexto de la transición democrática que recientemente ha sufrido nuestro país.

De acuerdo con los resultados de las votaciones manifestadas en las seis reformas que forman parte de paquete de iniciativas del Pacto por México, podemos derivar las siguientes conclusiones que nos parecen relevantes para entender la forma como funciona el sistema político mexicano. Los siguientes resultados son sobre todo de carácter cuantitativo, pero en todos los casos son complementados con el análisis cualitativo necesario:

1. El Presidente de la República tiene un alto poder de convocatoria para formar coaliciones exitosas. En el caso del Pacto por México, logró conformar una «coalición sobredimensionada», no con el objetivo de aprobar las reformas, sino con el objetivo de darles legitimidad a través de la participación de los tres partidos más importantes representados en el Congreso mexicano. De esta manera, el Partido del Presidente no sólo contó con el apoyo de su partido, en este caso el partido mayoritario, sino con el apoyo de los dos partidos más importantes de la oposición. La medida de la representación de la coalición es de 85.6 % de los escaños en la Cámara de Diputados y de 89.1 % en la Cámara de Senadores.

El partido dominante de la coalición diseñó una estrategia que le permitiera sortear la posibilidad de que uno de los aliados no fuera consistente con el apoyo comprometido al momento de llevarse a cabo las votaciones. Esta estrategia incluyó la conformación de una «coalición sobredimensionada», sobre todo en la lógica de evitar que las reformas se cayeran por el hecho de que uno de los partidos no fuera suficientemente disciplinado para garantizar el voto A favor en las votaciones.

2. El Pacto por México fue, sobre todo, una «coalición sobredimensionada», en virtud de que logró conjuntar un promedio de 85 % de los votos potenciales de ambas cámaras del Congreso, a partir de los esfuerzos de las tres fuerzas políticas más grandes allí representadas (PRI, PAN y PRD) e incluso de los aliados coyunturales del PRI (NA y MC). Dadas las condiciones de los aliados en la coalición, el PRI sólo necesitaba de los votos de por lo menos uno de los dos partidos minoritarios más grandes, es decir, el PAN o el PRD. Desde luego, el PRI buscó a ambos aliados potenciales: tal vez la sorpresa fue que los dos partidos aceptaron formar parte de la coalición, e incluso el PRD fue el que propuso la formación de la coalición. La medida de votos A favor obtenidos en las reformas es de un promedio de 78.7 en la Cámara de Diputados y de 83.3 en la Cámara de Senadores.

3. Considerando el tema desde la perspectiva de los niveles de disciplina legislativa existente en los partidos que forman parte de la coalición, también es importante la construcción de «coaliciones sobredimensionadas» porque el riesgo de formar «coaliciones mínimas necesarias» es muy grande en sistemas donde la disciplina legislativa es baja. Por lo tanto, es deseable formar coaliciones legislativas amplias en contextos en donde se discuten reformas estructurales tales como las establecidas en el Pacto por México, en donde se trata de dar fin a un proceso de discusiones en torno de las reformas necesarias con proyección de largo plazo. Pudimos encontrar que los coordinadores de los grupos parlamentarios ejercen un papel importante para lograr los altos índices de disciplina parlamentaria, ya que son estos quienes acuerdan apoyar las iniciativas del Ejecutivo en coordinación con los dirigentes de los partidos políticos. Las medidas de disciplina parlamentaria de los aliados del Pacto por México son de .61 para la Cámara de Diputados y de .69 para la Cámara de Senadores. Esta medida significa que más de 6 diputados de los partidos que forman parte de la coalición votaron A favor de las reformas del Pacto por México.

4. La participación del PAN y el PRD en la coalición, dio al PRI una capacidad de maniobra ampliada, ya que tenía la posibilidad de excluir o prescindir de uno de los dos aliados de los acuerdos sobre alguna de las reformas. Por la misma circunstancia, la posición de los dos aliados se debilitó, ya que, en la negociación, el PRI podría negociar con cualquiera de los dos aliados, situación que sucedió en los hechos: el PRD se negó a participar en las reformas Laboral y Energética, pero el PRI negoció con el PAN, aliado más seguro en la coalición. El PAN fue excluido de la Reforma hacendaria, que no fue considerada

en este estudio (por tratarse de una reforma que no es constitucional), pero sí formó parte del Pacto por México.

5. El «voto opositor», que sumó a los diputados que están en contra de las reformas del Pacto por México más los que mostraron su oposición a través de las Ausencias u Abstenciones, es significativo: por encima de 29 % en las reformas Laboral y Energética, y de entre 15 % y 18 % en el resto de ellas. De acuerdo con estos resultados, estamos hablando de que por lo menos una quinta parte de la Cámara es opositora de las reformas.

6. Los partidos que forman parte del Pacto por México son, en general, partidos disciplinados. Los diputados en general votaron en el mismo sentido en que lo hicieron la mayoría de sus partidos. La medida de esta disciplina es de .68, es decir que casi 7 de cada 10 diputados vota en el mismo sentido en el que lo hace su bancada. Esta medida dio certidumbre y consistencia al acuerdo, sobre todo si también consideramos que se trató, en este caso, de que la coalición abanderara una mayoría muy amplia.

7. Por partido, en el caso del PRI, además de ser el partido promotor de la coalición legislativa, se trata de un partido con una alta disciplina parlamentaria (96 % y 97 %, para la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, respectivamente). En el caso del PAN también se trata de un partido muy disciplinado, en función de ello, el aliado más consistente de la coalición (90 % y 95 %, respectivamente). En el caso del PRD se trata del aliado más inconsistente; mostrando una alta ambigüedad política y una división importante; se trata de un aliado que incluso votó en contra de dos de las seis iniciativas del Pacto (-0.13 y 0.06, respectivamente).

En el desarrollo de la investigación tratamos de ir revisando la confirmación de diversas hipótesis que están relacionadas con la posibilidad de que las coaliciones políticas puedan ser exitosas; logramos conformar diversas líneas de investigación que se presentan en el caso del Pacto por México, pero también podemos constatar que algunas de ellas no están presentes o se cumplen sólo de manera parcial. En las siguientes líneas vamos a desarrollar cada uno de estos elementos hipotéticos que discutimos en nuestro estudio de caso:

1) Pudimos confirmar que el periodo más eficiente para la formación de coaliciones es el periodo que empieza una vez terminadas las elecciones. En el caso del Pacto por México, la coalición se formó una vez victorioso Enrique Peña Nieto al frente del PRI. Incluso la convocatoria a la formación de la

coalición la realizaron los sectores más moderados del PRD, quienes dieron la idea al equipo del Presidente electo para convocar a la conformación de una coalición que diera gobernabilidad a las reformas impulsadas por el nuevo gobierno. El equipo del nuevo Presidente hizo suya la propuesta y de inmediato impulsó diversas acciones para hacerla realidad.

2) Se confirmó que el periodo más peligroso para la disolución de las coaliciones es el periodo marcado por la existencia de elecciones intermedias. En efecto, las elecciones intermedias de 2015 mostraron las profundas divisiones internas de los partidos que participaron en el pacto, sobre todo las de los aliados de la coalición; de tal manera que las elecciones de 2015 terminaron en medio de acusaciones encontradas, lo cual dio al traste con el acuerdo fundamental del Pacto por México.

3) La teoría señala que en los «sistemas de partidos de pluralismo moderado» las coaliciones son más eficientes que en los «sistemas de partidos con pluralismo polarizado», ya que, en éstos últimos es casi imposible lograr consensos mayoritarios entre tantas fuerzas políticas; así también, en los sistemas bipartidistas los partidos tienden a no coligarse sobre todo porque calculan que esto tiene efectos positivos para el partido en el gobierno y no para el aliado. Calculamos que en el caso mexicano y en el momento de la firma del Pacto por México, el «Índice Efectivo de Partidos» era de 3.5, es decir, la medida confirmaba que, de acuerdo con la composición del Congreso, son tres instituciones políticas las que realmente tienen un peso específico en el escenario político nacional, lo cual implica un sistema de partidos moderado. De esta forma, se hace evidente la importancia de esta coalición: es una en la que los tres partidos más importantes del país toman parte.

4) Sin embargo, considerar que el sistema de partidos es moderado, desde la perspectiva de su número, no es un elemento suficiente para constituir coaliciones exitosas; también es necesario que la distancia político-ideológica de los partidos sea tal que permita que estos puedan estar en disposición de establecer acuerdos entre ellos para dar solución a los problemas nacionales. Con relación a este tema también nos dimos a la tarea de calcular la distancia político-ideológica entre los partidos en México. Para ello nos ayudamos de una base de datos construida por Alcántara (1999), relacionada en el proyecto: *Partidos Políticos y Gobernabilidad en América Latina*, en donde políticos latinoamericanos ubicaron a sus partidos y a las contrapartes de acuerdo con la posición político-ideológica que tienen en el esquema de la geometría política. De esta manera, en una escala ordinal que inicia en la Izquierda, con un valor de 0, hacia el Centro, con un valor de 5, y corre hacia la Derecha, con un valor de 10,

ubicamos al PAN como un partido de Centro Derecha, con un valor de 5.5; al PRI como un partido de Centro Izquierda, con un valor de 4.4; y al PRD a la Izquierda, con un valor de 2.4. Así, construimos un esquema que mide la distancia ideológica de los partidos políticos en México que nos permitió establecer la inferencia de que la distancia ideológica entre el PRI y el PAN es muy baja (0.7 puntos) con relación a la distancia entre el PRI y el PRD (2.4); y que la distancia entre el PAN y el PRD es bastante amplia (3.1 puntos). Luego entonces, es perfectamente posible afirmar que una coalición entre el PRI y el PAN es una posibilidad del todo viable en virtud de que ambos institutos comparten ideológicamente el centro del espectro de la geometría política y que su distancia es muy baja; al contrario, una coalición del PRI con el PRD se hace difícil, aunque los dos partidos se encuentren a la izquierda del espectro, ya que su distancia muy amplia es mayor, y una coalición del PRD con el PAN la hace casi imposible al ser política e ideológicamente contrapuestos y tener una distancia muy amplia. Con ello podemos dimensionar la importancia del acuerdo político que se logró con la firma del Pacto: juntar en una alianza casi imposible a las tres fuerzas políticas más importantes del país. Desde otra perspectiva, también podemos presumir la fragilidad del acuerdo, ya que las diferencias político-ideológicas eran muy difíciles de limar. Luego entonces, tenemos un sistema político moderado, ideal para la formación de coaliciones, pero también tenemos que ideológicamente los partidos coligantes no están en la mejor posición para realizar la alianza, sobre todo el PRD, que tiene una distancia político-ideológica considerable con el PRI y sobre todo con el PAN. En este sentido, también cobra relevancia la posición intermedia del PRI en la conformación de la coalición, ya que comparte la posición de centro con el PAN y la posición de izquierda con el PRD. En este escenario, parece ser que sólo el PRI tenía la capacidad real de convocar a la conformación de la coalición.

5. Un elemento que marchaba a contracorriente de la coalición era el *"Incumbency effect"*. La lógica política nos dice que una coalición es más factible cuando los partidos coligantes esperan un rédito favorable de la coalición: sobre todo en términos electorales. Pero desde los orígenes del Pacto por México se esperaba un rendimiento negativo para los partidos coligados, sobre todo para los aliados, es decir, tanto para el PAN como para el PRD. Es verdad que el Presidente tuvo un rendimiento positivo de la alianza, pero a la postre, considerando los resultados electorales de 2015, pero sobre todo los de 2018, los tres partidos políticos que participaron en la coalición resultaron derrotados electoralmente. La conclusión parcial que podemos especular por el momento es que los partidos políticos no pudieron

calcular los efectos que produciría en el mediano plazo la participación en la coalición, si bien el PRI sobre todo priorizó la disciplina para dar salida a las reformas del Presidente, los partidos de oposición perdieron credibilidad y confianza frente a sus electores, abonando también una crisis de los partidos políticos en América Latina.

6. Encontramos también, de acuerdo con lo que afirma la literatura existente, que un Ejecutivo y un Legislativo fuertes favorecen la creación de coaliciones. En este tenor, encontramos un Ejecutivo con facultades institucionales fortalecidas, pero aún limitadas, aunque tal vez el Presidente moderno esté institucionalmente más facultado que los Presidentes del partido hegemónico. De esta manera, encontramos que las facultades institucionales del Presidente mexicano son la capacidad de legislar a través de la presentación de iniciativas preferentes, establecida en el artículo 72 Constitucional; tiene la capacidad de controlar la agenda legislativa, sobre todo porque el Presidente es el líder real del partido mayoritario y porque con el presupuesto gubernamental puede negociar recursos para los líderes de los grupos parlamentarios de los partidos de oposición e incluso negociar con diputados en lo particular. Es verdad que el Presidente Mexicano tiene también debilidades, tales como la facultad para vetar de manera absoluta las iniciativas del Ejecutivo y no puede legislar ni gobernar por decreto. De esta forma, haciendo un balance de las facultades del Presidente mexicano, este tiene tres facultades importantes (iniciativa preferente, control de la agenda legislativa y control político de los partidos políticos), pero carece aún de dos facultades que podrían serle muy útiles en términos de un equilibrio con el legislativo (veto y gobierno por decreto).

Con relación al Poder Legislativo, en México contamos aún con un poder reactivo y con escasas facultades para imponerse frente al Ejecutivo. Un análisis de las facultades que tiene este Poder frente al Ejecutivo indica que carece de la facultad de revocar el mandato del Presidente; carece también del control sobre el nombramiento de los funcionarios del gabinete presidencial, salvo en los casos de Relaciones Exteriores y Hacienda; no cuenta con la capacidad para censurar el actuar de los funcionarios o del gobierno en general; además, el nivel de profesionalización del Congreso existente hasta la firma del Pacto por México era muy bajo debido a que los estándares técnicos de los legisladores eran demasiado bajos, además de que la no reelección impedía a los legisladores hacer carrera parlamentaria.

Encontramos entonces un Ejecutivo con facultades reactivas, pero también fortalecido institucionalmente, frente a un Legislativo definitivamente reactivo y débil; poderes desequilibrados que

nos permiten encontrar que tal vez ese sea uno de los elementos de mayor fragilidad de la coalición: el Legislativo era más débil que el Ejecutivo, y si bien no cedió sus facultades, sí se vio rebasado por la proactividad de un Ejecutivo con mayores recursos y facultades. Esta situación puede explicar por qué el Legislativo es relegado a cumplir una función “correctora” y “legitimadora” de las iniciativas importantes las cuales sobre todo tienen su origen en escenarios fuera del Legislativo.

7. Demostramos que las iniciativas del Pacto por México recibieron un trato legislativo preferencial en el proceso de discusión en ambas cámaras. Ofrecimos información suficiente para demostrar que, en efecto, las iniciativas emanadas del Pacto fueron discutidas 4.6 veces con mayor celeridad que iniciativas normales de rango constitucional pero no presentadas por la coalición.

8. Además, también se trabajó para desmitificar un tema sobre el cual se tienen planteamientos e información un tanto erróneos: sobre de que la discusión fue escasa y/o nula durante el proceso legislativo de las reformas del Pacto. Realizamos una descripción del proceso legislativo que siguió cada una de las 6 reformas constitucionales de nuestro estudio de caso, en donde encontramos que, en general, las propuestas originales desarrolladas en el seno de la coalición sufrieron 64 modificaciones en ambas cámaras; además de ello, se realizaron otras 437 propuestas de modificación por parte de diputados y senadores que no fueron consideradas para ser incorporadas a los dictámenes aprobados. Esto demuestra con amplitud que hubo un amplio proceso de discusión legislativa, aunque también es necesario señalar que las reformas no fueron cambiadas radicalmente por el Poder Legislativo, de manera que las reformas consensadas en el seno de la coalición fueron respetadas en su espíritu original.

Esto nos da pie para sostener la hipótesis de que la función del Legislativo en relación con el Pacto por México fue una función “correctora” de las reformas, y “legitimadora”, sobre todo en el sentido de las acciones de modificación de las propuestas legislativas para corregir sin cambiar de fondo el contenido de las mismas y de legitimar políticamente con las votaciones de los aliados el contenido de las reformas trascendentes para el país.

9. Para desmitificar el argumento de que en el proceso legislativo no hubo argumentos contrarios a las reformas consensadas en el seno del Pacto por México, encontramos que dos de las reformas, particularmente la Reforma Político electoral y la Energética, tuvieron propuestas que se discutieron alternamente a las del Pacto. Incluso en el caso de la reforma político-electoral, la base de la discusión fueron las reformas presentadas tanto por el PAN como por el PRD. Sin embargo, es necesario considerar

que estas reformas alternas no se pueden ver como rivales de las emanadas en el Pacto, sino como complementos producto sobre todo de la discusión y autonomía relativa de los grupos parlamentarios y de los legisladores en el proceso de aprobación de las reformas.

10. Sobre la consideración de que gobiernos estables tienen a formar coaliciones con mayores niveles de éxito, testamos la situación en México en cinco vertientes, y llegamos a la conclusión de que el sistema político mexicano es inestable, sobre todo considerando que al momento de la firma del Pacto por México existe un clima de violencia generalizada, sobre todo relacionado con la lucha del gobierno mexicano con los cárteles de la droga, y también porque los mexicanos percibían mucha incertidumbre en su futuro bienestar relacionado con el crecimiento de la economía. Esto pese a que, al mismo tiempo, el sistema político electoral y las expectativas democráticas eran muy positivas.

11. Analizamos que, en el caso mexicano, sólo el PAN podría haber actuado como partido bisagra, porque con sus votos el PRI garantizaba la mayoría necesaria para aprobar las reformas; sin embargo, como lo demostramos, el gobierno decidió no aprovechar esta oportunidad y construir una coalición «sobredimensionada» para incluir al PRD, todo ello con el fin de construir una mayoría que diera legitimidad a las reformas.

12. A contracorriente de lo que señala la teoría sobre la institución legislativa en México, encontramos que los partidos políticos en México son instituciones con altísima disciplina legislativa. Tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores existió un elevado índice de disciplina legislativa, por encima de 63%, haciendo evidente que más de 6 de cada 10 diputados votan en sintonía con la instrucción de su grupo parlamentario. Esto da al Ejecutivo una capacidad de control muy grande, sobre todo si consideramos que los grupos parlamentarios de los partidos son controlados por los líderes de cada bancada. Lo que pudo observarse es que la coalición fue consolidada sobre todo a partir de la elevada disciplina tanto del PRI como del PAN, por encima de 90%, y de sus aliados históricos. Esto pese al bajo nivel de disciplina del PRD, el cual no sólo votó en contra de dos de las reformas, sino que en tres más de ellas su discusión interna fue mayúscula, provocando una disciplina cercana a cero.

Por nuestra parte, nos sentimos satisfechos de haber desmenuzado lo más posible nuestro caso, discutiendo variables tanto cuantitativas y cualitativas. Creemos que este resultado es muy importante sobre todo en el sentido de calcular la importancia de cada una de ellas en la conformación de coaliciones.

Creemos que las coaliciones son parte de la naturaleza de los sistemas democráticos y que este estudio abonará en la aportación y análisis de ideas que son necesarias para que las coaliciones que se construyan en el futuro puedan ser más eficientes.

6. EPÍLOGO

La victoria del PAN en 2000 inauguró en México la era de los gobiernos divididos y, consecuentemente, también la necesidad de los gobiernos en México de buscar establecer acuerdos de coalición para dar curso a las políticas de gobierno. Las coaliciones se convirtieron en necesidad imperativa de los gobiernos panistas de Fox y de Felipe Calderón, y del priísta de Peña Nieto. Sin embargo, la victoria de Andrés Manuel López Obrador en 2018 rompió estrepitosamente esta tendencia: Morena, el partido de López Obrador, ganó la Presidencia de la República y también ganó la mayoría en las Cámaras de Senadores y de Diputados. Con ello, Morena se convirtió en partido dominante, y por norma un partido dominante no requiere conformar coaliciones para impulsar su programa de gobierno porque tiene las mayorías necesarias para imponer sus iniciativas en los órganos legislativos.

En este contexto, la pregunta que podemos realizarnos es la siguiente: ¿Cuál es el valor que actualmente puede tener el estudio de las coaliciones políticas en el sistema político mexicano, en donde parece ser que su época ha terminado de manera abrupta? ¿Será posible incluso especular sobre el fin de las coaliciones políticas o se trata sólo un proceso interrumpido e inevitable dadas las condiciones del sistema político mexicano? ¿Si es así, qué queda por investigar sobre el tema, que permita discutir el proceso que seguirá la conformación de coaliciones en el país? Esas obviamente son las preguntas que trataré de responder en este breve epílogo.

El Pacto por México fue un experimento coalicionista exitoso: como se reseñó en páginas anteriores, a partir del inicio del mandato presidencial de Enrique Peña Nieto en 2012, en tan sólo 18 meses se procesaron 6 reformas constitucionales trascendentes para el futuro del país. Lo más importante es que el Presidente y su partido contaron con el apoyo político y legislativo de los dos partidos más grandes de la oposición, el PAN y el PRD, que lo llevaron a la construcción de una mayoría sobredimensionada. La coalición fue exitosa precisamente por eso, porque logró sumar no sólo los votos necesarios para formar mayorías, sino también para ganar los debates discursivos y dar legitimidad a las reformas.

La primera pregunta que podemos hacernos es si el Presidente Andrés Manuel y su partido Morena buscan la conformación de coaliciones políticas o las rechazan. De entrada, el Presidente tiene como

aliados a los diputados y Senadores de los partidos PT, PES y PVEM. La composición de la Cámara de Diputados es la siguiente:

Cuadro 39. Composición de LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados	
PARTIDO	DIPUTADOS
Morena	259
PAN	78
PRI	47
PT	34
MC	28
PES	26
PVEM	13
PRD	11
SP	4
Total	500

Fuente: H. Cámara de Diputados. «Diputadas y Diputados por Entidad Federativa». Consultado el 25 de febrero de 2019.

De acuerdo con estos datos, Morena cuenta con la mayoría absoluta de en la Cámara de Diputados, pero no con la mayoría calificada, que es la que se necesita para realizar reformas constitucionales. Para ello necesita contar con por lo menos 74 diputados más. Esta circunstancia obliga al partido del presidente a realizar una coalición que le permita dar cauce a su programa. Esta coalición puede encontrarla con los partidos con los que participó en alianza electoral (PT, PES y PVEM), con lo cual sumaría 73 diputados. Pero esta suma de fuerzas con sus aliados electorales aún sería insuficiente para contar con una coalición mínima necesaria que le permitiera ganar las votaciones en los órganos legislativos. Sólo necesita un voto, pero este voto es muy importante, sobre todo si las otras fuerzas políticas no están dispuestas a otorgárselo. Esto implica la posibilidad de establecer una alianza con uno de los partidos restantes o con alguno de los diputados que no tienen partido, aunque por el número de

diputados que se requiere, es más lógico buscar una alianza con alguno de estos diputados independientes, sobre todo si consideramos que tres de ellos son diputados disidentes del PRD.⁷²

En la Cámara de Senadores la correlación de fuerzas entre los partidos es la siguiente:

Cuadro 40. Composición de la LXIV Legislatura en la Cámara de Senadores	
PARTIDO	SENADORES
MORENA	59
PAN	24
PRI	14
MC	9
PVEM	7
PT	6
PES	5
PRD	3
SP	1
Total	128

Fuente: Instituto Nacional Electoral:
<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/98204/CGor201808-23-ap-4.pdf>.

En éste órgano legislativo ocurre una situación un tanto similar: Morena tiene la mayoría, pero no cuenta con los Senadores suficientes para poder aprobar por sí mismo una reforma constitucional. Morena cuenta con sus aliados electorales (PT, PES y PVEM), con los cuales no alcanza los votos suficientes para tener una mayoría calificada (77); a esta suma le faltarían aún los votos de 8 senadores para poder aprobar reformas constitucionales. En este caso, el voto con el que cuenta el único Senador independiente no es suficiente.⁷³ Morena tiene que buscar aliarse necesariamente con el PAN, con el PRI o con el MC, para construir una «coalición ganadora mínima».

⁷² Los diputados independientes son los siguientes: Emmanuel Reyes Carmona (ex integrante del PRD); Lucía Riojas Martínez (ex del Movimiento 132 y apoyada por la Coalición “Por México al Frente”); Mauricio Toledo Gutiérrez (ex integrante del PRD); y Luz Estefanía Rosas Martínez (ex integrante del PRD).

⁷³ El único senador independiente es Emilio Álvarez Icaza, el presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y cercano a los intereses del PRD, partido por el que logró este espacio Legislativo aunque luego se declarara independiente (<https://www.senado.gob.mx/64/senadores/integracion>).

Los datos que acabamos de presentar nos responden con claridad una de nuestras primeras preguntas: con el triunfo de López Obrador en la Presidencia y de Morena en ambos congresos, terminó una etapa de gobiernos divididos en México que había iniciado con el gobierno del Presidente Zedillo.⁷⁴ No obstante, no podemos decretar el fin de la etapa de la necesidad de formar coaliciones políticas, situación que incluso el Partido del Presidente actual necesita para impulsar su programa de gobierno. Es decir, las coaliciones políticas en México llegaron para quedarse, ya bien sea con gobiernos divididos o con gobiernos que gozan de mayoría en el Congreso. Con ello vamos al siguiente de los cuestionamientos; la pregunta de cómo pueden configurarse las coaliciones en México en un contexto de gobierno con mayoría en el Congreso.

Dada la coyuntura, Morena tiene un escenario complejo para la construcción de una «coalición ganadora mínima»: mientras que en la Cámara de Diputados es suficiente con el apoyo de sus aliados electorales y de los diputados independientes, en la Cámara de Senadores el apoyo de sus aliados no es necesario, siendo ineludible buscar el apoyo de los otros partidos mayoritarios, como el PAN y MC, que participaron juntos en la campaña presidencial, o el PRI, que viene de una dolorosa derrota en éste proceso electoral. En este escenario, parece ineludible el conflicto por dos razones: la primera es que la distancia político-ideológica del PAN y del MC con Morena es muy grande. Como lo observamos líneas abajo (infra, p. 162), la distancia ideológica del PAN con los partidos de izquierda es muy alta (de más de 3 puntos en una escala de 10 frente al PRD e incluso mayor frente a Morena), de tal manera que una coalición entre Morena y del PAN es poco probable. Desde el punto de vista de la posición político-ideológica, para Morena sería más fácil lograr una coalición con el PRI. Con este partido la distancia es menor porque ambos se encuentran ubicados a la izquierda en la geometría política, pero también es cierto que este partido ha quedado muy lastimado políticamente con la derrota, y su posición lo acerca más hacia la oposición al gobierno actual que al acuerdo.

De todo ello podemos deducir que los incentivos políticos parecen apuntar más a la confrontación que a la coalición; es decir, una alianza de Morena con el PRI podría funcionar sí y sólo si el propio PRI calcula un «*Incumbency effect*» positivo, pero que le vaya bien al Presidente actual tal vez no sea un

⁷⁴ El gobierno de Ernesto Zedillo fue el primero en el que se presentó la situación de que el partido del Presidente no contaba con la mayoría en la Cámara de Senadores, otorgándose a los demás partidos. No obstante, su gobierno aún contaba con la mayoría en la Cámara de Diputados. Esta situación se repitió en el gobierno de Fox, cuando partido del Presidente no pudo ganar la mayoría en la Cámara de Senadores, siendo el PRI el que contaba con esta mayoría.

cálculo adecuado para el PRI, sobre todo de su ala neoliberal, adherida a expresidentes tales como Carlos Salinas de Gortari. También es cierto que el grupo del expresidente Enrique Peña Nieto podría estar en posibilidades de negociar con el gobierno de López Obrador, si este pudiera garantizar la impunidad de su antecesor; sólo así pudiera vislumbrarse un acuerdo con una de las fracciones del PRI.

Una alianza con el PAN es muy poco probable. En el contexto mexicano, dada la naturaleza de la confrontación política, es muy complicado poder observar que los dos partidos políticos más grandes (Morena y PAN) puedan coligarse. Para que esto pudiera verse tal vez sería necesario que tanto López Obrador como Morena pudieran conceder mucho más de lo que en su momento concedió Peña Nieto tanto al PAN como al PRD para que la coalición pudiera ser viable, pero no se vislumbra tal posibilidad, ya que el discurso “lopezobradorista” es aún más radical que el del gobierno anterior e incluso el propio PAN pudiera radicalizar su discurso calculando que esto le puede traer un efecto electoral más positivo que el acuerdo.

Con relación al futuro de las coaliciones en México podemos señalar que el proceso está detenido en esta LXIV Legislatura, en donde la confrontación es un escenario más natural que el encuentro; no obstante, como ya lo señalamos, para el gobierno de Andrés Manuel López Obrador las coaliciones son necesarias, de tal forma que en la siguiente legislatura para su partido será imprescindible buscar una coyuntura favorable para la formación de coaliciones que le permita consolidar su programa de gobierno, pero esto sólo dependerá de la voluntad que determinen los electores en el próximo proceso electoral.

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1. Pacto por México: variables y subvariables	13
Cuadro 2. Operacionalización de las subvariables de la investigación	15
Cuadro 3. Tipos de gobierno según resultado del proceso electoral y número de partidos que lo conforman	38
Cuadro 4. Tipologías sobre estrategias Ejecutivo/Legislativo en América Latina	53
Cuadro 5. Hipótesis sobre coaliciones legislativas	82
Cuadro 6. Confrontación de hipótesis en el caso de Pacto por México	115
Cuadro 7. Evolución de las iniciativas entre las Legislatura LXII y XLIII (1997-2018)	131
Cuadro 8. Iniciativas del Ejecutivo Presentadas de la Legislaturas LVII a LXII	133
Cuadro 9. Leyes aprobadas al Poder Ejecutivo, según nivel de importancia política, Legislaturas LVII, LVIII y LIX	133
Cuadro 10. Votos de reformas del Pacto por México en Cámara de Diputados (LXII Legislatura)	138
Cuadro 11. Votos de reformas del Pacto por México en Cámara de Senadores (LXII Legislatura)	141
Cuadro 12. Cálculo de votos potenciales del Pacto por México en la Cámara de Diputados (LXII Legislatura)	143
Cuadro 13. Cálculo de votos potenciales del Pacto por México en la Cámara de Senadores (LXII Legislatura)	144
Cuadro 14. Votos A Favor de las reformas constitucionales del Pacto por México en la Cámara de Diputados (%) (LXII Legislatura)	148
Cuadro 15. Votos A Favor de las reformas constitucionales del Pacto por México en la Cámara de Senadores (%) (LXII Legislatura)	148
Cuadro 16. «Voto opositor» de las reformas del Pacto por México en la Cámara de Diputados (LXII Legislatura)	149
Cuadro 17. «Voto opositor» de las reformas del Pacto por México en la Cámara de Senadores (LXII Legislatura)	150
Cuadro 18. Índice de Rice de las reformas del Pacto por México en la Cámara de Diputados (LXII Legislatura)	150
Cuadro 19. Índice de Rice de las reformas del Pacto por México en la Cámara de Senadores (LXII Legislatura)	145

Cuadro 20. Porcentajes de Votación del PRI en reformas del Pacto por México en la Cámara de Diputados (LXII Legislatura)	151
Cuadro 21. Porcentajes de Votación del PRI en reformas del Pacto por México en la Cámara de Senadores (LXII Legislatura)	153
Cuadro 22. Porcentajes de Votación del PAN en reformas del Pacto por México en la Cámara de Diputados (LXII Legislatura)	154
Cuadro 23. Porcentajes de Votación del PAN en reformas del Pacto por México en la Cámara de Senadores (LXII Legislatura)	155
Cuadro 24. Porcentajes de Votación del PRD en las Reformas del Pacto por México en la Cámara de Diputados (LXII Legislatura)	157
Cuadro 25. Porcentajes de Votación del PRD en reformas del Pacto por México en la Cámara de Senadores (LXII Legislatura)	158
Cuadro 26. Índice NEP en LXII Legislatura de Cámara de Diputados	164
Cuadro 27. Índice NEP en LXII Legislatura de Cámara de Senadores	164
Cuadro 28. Frecuencia de alianzas parlamentarias (legislaturas LVII-LXI)	169
Cuadro 29. Valores de Autoubicación de partidos en México (con datos de 1999)	173
Cuadro 30. Valores de “Identificación partidista” de partidos en México (con datos de 1999)	173
Cuadro 31. Ubicación de los partidos en México en el esquema de la geometría política (con datos de 1999)	174
Cuadro 32. Distancia ideológica de los partidos en México (con datos de 1999)	174
Cuadro 33. Resultados de pruebas de estabilidad política	197
Cuadro 34. Tiempo en que las iniciativas del Pacto por México fueron procesadas (LXII Legislatura)	205
Cuadro 35. Tiempo en que iniciativas “ordinarias” fueron procesadas (LXII Legislatura)	207
Cuadro 36. Comparativo entre el procesamiento legislativo por tipo iniciativas (LXII Legislatura)	208
Cuadro 37. Modificaciones realizadas durante el proceso de discusión legislativa a las iniciativas del Pacto por México (LXII Legislatura)	217
Cuadro 38. Nivel de cumplimiento de las variables estudiadas en la investigación	227
Cuadro 39. Composición en LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados	240
Cuadro 40. Composición de la LXIV Legislatura en la Cámara de Senadores	241

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Tipos básicos de coaliciones	58
Gráfico 2. Tipos compuestos de coaliciones	61
Gráfico 3. Análisis de coalición presidencial	72
Gráfico 4. Esquema general de interpretación de coaliciones en sistemas presidenciales	78
Gráfico 5. Modelo dicotómico Ejecutivo/Legislativo en México (2012-2015)	123
Gráfico 6. Mapa de geometría política en México hacia 2012	168
Gráfico 7. Autoubicación ideológica de los partidos en México	171
Gráfico 8. "Identificación partidista" de los partidos en México	173
Gráfico 9. Escaños en Cámara de Diputados 2000-2018	178
Gráfico 10. Escaños en Cámara de Senadores 2000-2018	179
Gráfico 11. Índice de estabilidad política 1998-2006	193
Gráfico 12. Durante los últimos 12 meses, ¿Usted diría que la economía del país ha mejorado o ha empeorado?	195
Gráfico 13. Aprobación presidencial EPN	196
Gráfico 14. Modelo de Gestión de la coalición Pacto por México	224

5. BIBLIOGRAFÍA GENERAL

- Abramson, Paul (1971). "Social class and political change in western Europe. A cross-national longitudinal analysis", en: *Comparative Political Studies*, No. 4, julio.
- Abusdis Luna, Francisco y Marisol Vázquez Piñón (2014). "Economía y estabilidad política. Los escenarios para México", en: *Newsweek*, el día 25 de junio de 2014, en: <http://www.newsweek.mx/index.php/articulo/10052#.U6tl25R5OSq>.
- Ackerman, John M. (2015). "México: la transición pendiente", en: *Nueva Sociedad*, No 256, marzo-abril de 2015, ISSN: 0251-3552.
- Albala, Adrián (2017a). "Bicameralism and coalition cabinets in presidential polities: a configurational analysis of the coalition formation and duration processes", en: *British Journal of Politics & International Relations*, 19 (4):735-754, September 2017.
- (2017b). "Coalition presidentialism in bicameral congresses: how does the control of a bicameral majority affect coalition survival?", en: *A Journal of the Brazilian Political Science Association*, (2017) 11 (2).
- (2016). "Presidencialismo y coaliciones de gobierno en América Latina: un análisis del papel de las instituciones", *Revista de Ciencia Política*, Vol. 36, Núm. 2, 2016, pp. 459-479, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile.
- Alcántara, Manuel (Dir.) (1999). *Proyecto de Partidos Políticos y Gobernabilidad en América Latina (PPAL)*. Universidad de Salamanca (1999-2001), en: http://americo.usal.es/oir/opal/bases_de_datos.htm.
- (2003). *Sistemas Políticos de América Latina: América del Sur*. Madrid: Tecnos.
- Alemán, Eduardo y George Tsebelis (2012). "Partidos políticos y coaliciones de gobierno en las américas", en: *Política / Revista de Ciencia Política*, Volumen 50, Nº 2.
- Almond, Gabriel y Sidney Verba (1992). "La cultura política", en: Battle, Albert. *Diez Textos Básicos de Ciencia Política*. Barcelona: Ariel, pp. 171-201.
- Altamirano Dimas, Gonzalo (2018). *Gobierno de Coalición*. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.

- Altman, D. (2001). "The Politics of Coalition Formation and Survival in Multiparty Presidential Regimes". Tesis doctoral, Government and International Studies, University of Notre Dame, Indiana.
- Álvarez, Ernestina (2015). "Corral pide transparentar recursos tras bono a quienes votaron por reforma energética", en: *Noticias MVS [en línea]*, 3 de marzo, Disponible en: <<http://www.noticiasmvs.com/#!/noticias/corral-reconoce-bono-de-150-mil-pesos-por-voto-de-la-re-forma-energetica-698>> [Consultado el 25 de febrero de 2017].
- Amorim Neto, Octavio (2006). "The presidential calculus: executive policy making and cabinet formation in the americas", en: *Comparative Political Studies*, Vol. 39, Nº 4, pp. 415-440.
- Arrieta Cenicerros, Lorenzo y Edgar R. González Castillo (2007). "La nueva institucionalidad de la Cámara de Diputados. Negociaciones de los parlamentarios con los grupos de interés", en: Espinoza Toledo, Ricardo y Jeffrey Weldon. *Para qué Sirve el Poder Legislativo*. Porrúa, UAM y Universidad de Colima: México, pp. 67-84.
- Arrieta Cenicerros, Lorenzo y Ramírez Arriaga, Diego (2016). "La negociación política en el cambio institucional de la dinámica legislativa. A propósito del Pacto por México", en: *Estudios Políticos*, September-December 2016, Vol.39, pp.121-147 [Revistas arbitradas].
- Axelrod, Robert (1970). *Conflict of Interest*. Chicago: Markham.
- Bobes, Velia Cecilia y Rafael Rojas (Coords.) (2004). *La Transición Invisible. Sociedad y Cambio Político en Cuba*. Ciudad de México: Océano.
- Bogdanor, Vernon (Ed.) (1983). *Coalition Government in Western Europe*. London: Heinemann.
- Browne, Eric (1971). "Testing theories of coalition formation in the european context", en: *Comparative Political Studies*, 3: 4, 391-413.
- Budge, Ian y Kernan, Hans (1990). *Parties and Democracy. Coalition Formation and Government Functioning in Twenty States*. New York: Oxford University Press.
- Capo Giol, Jordi (2000). "El bucle de la gobernabilidad: Opinión pública y pactos en las elecciones de 1996", en Matas (Ed.). *Coaliciones Políticas y Gobernabilidad*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials, 243-261.
- Cardiel Soto, Roberto Heycher y Francisco Javier Morales Camarena (2018). "Democracia y confianza en México", en: *Ciudadanía y Educación cívica. Ser y hacer de la Democracia*. Mérida: Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán.

- Carpizo, Jorge (2007). *Concepto de Democracia y Sistema de Gobierno en América Latina*. México: UNAM.
- Casar, María Amparo (2008). “Los gobiernos sin mayoría en México: 1997-2006”, en: *Política y Gobierno*, Vol. XV, Nº 2, segundo semestre del 2008, pp. 221-270.
- (2000). “La LVII Legislatura de la Cámara de Diputados en México. Coaliciones y cohesión partidaria”, en: *Documentos de Trabajo*, No. 113, CIDE, p. 17.
- (1999a). “Coaliciones parlamentarias: aprendiendo a vivir la democracia”, en: *CIDE. Documento de Trabajo*, Núm. 104.
- (1999b). “Las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el legislativo: el caso de México”, en: *Política y Gobierno*, Vol. 6, Núm. 1, I Semestre de 1999, p. 83-128.
- Casar, María Amparo y Marván Ignacio (Coords.) (2014). *Reformar sin Mayorías, La Dinámica Del Cambio Constitucional En México: 1997-2012*. México: Taurus.
- Castro, Roberto (1999). “En busca del significado: supuestos, alcances y limitaciones del análisis cualitativo”, en Ivonne Szasz y Susana Lerne. *Para Comprender la Subjetividad*. México: El Colegio de México.
- Chasqueti, Daniel (2008). *Democracia, Presidencialismo y Partidos Políticos en América Latina: Evaluando la difícil Combinación*. Montevideo: Ediciones Cauces.
- (2001). “Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación”, en Jorge Lánzar. *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- CEGI (2012). *Índice de Gobernabilidad en México*. México: IPADE.
- Cheibub, José Antonio; Adam Przeworski, Sebastián M. Saiegh (2004). “Government coalitions and legislative success under presidentialism and parliamentarism”, en: *British Journal of Political Science*, Vol. 34, pp. 565-587.
- Colomer, J. M. y Negretto, G. L. (2003). “Gobernanza con poderes divididos en América Latina”, en: *Política y Gobierno*, vol. X, n. 1.
- Consejo de la Unión Europea (2017). “Informe anual de la UE sobre los derechos humanos y la democracia en el mundo en 2016”, en: *CUE*, Luxemburgo, 441 pp., Consulta en línea:

[https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/informe_anual_de_la_ue_sobre_los_derechos humanos y la democracia en el mundo en 2016.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/informe_anual_de_la_ue_sobre_los_derechos_humanos_y_la_democracia_en_el_mundo_en_2016.pdf).

Contreras Salcedo, Jaime (2015). "Presagian voto de castigo para el PRD", en: *Excelsior*, 11/01/2015, en: <https://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/01/11/1002034>.

Cosío Villegas, Daniel (1974). *El Sistema Político Mexicano*. México: Cuadernos de Joaquín Mortiz.

Cox, Gary W. y Morgenstern, Scott (2001a). "Legislaturas reactivas y presidentes proactivos en América Latina", en: *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, Buenos Aires: vol. 41, Núm. 163, octubre-diciembre 2001.

(2001b). "Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents", en: *Comparative Politics*, Nº 2, 33 Vol., pp.171-190.

Crespo Martínez, Ismael y Garrido, Antonio (2008). *Elecciones y Sistemas Electorales Presidenciales en América Latina*. México: Miguel Ángel Porrúa Ediciones.

Deheza, Grace Ivana (1997). "Gobiernos de coalición en el sistema presidencial: América del Sur", en: Nohlen, D.; Fernández, B. (eds.). *El Presidencialismo Renovado: Instituciones y Cambio Político en América Latina*. Caracas: Ed. Nueva Sociedad.

(1998). *Gobiernos de Coalición en el Sistema Presidencial: América del Sur*. Tesis doctoral.

Florenca: European University Institute.

De Alba, Felipe (2016). "El impeachment en Brasil: ¿control al poder o el poder del control?", en: *En Contexto*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, Mayo 2016, No. 63 (En línea: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/content/download/45169/225199/file/CESOP-IL-14-EC63ImpeachmentBrasil-160526.pdf>.)

De Swaan, Abram (1973). *Coalition Theories and Cabinet Formations. A Study of formal Theories of Coalition Formation Applied to Nine European Parliaments after 1918*. Amsterdam: Elsevier Scientific Publishing Company.

Dodd, Lawrence C. (1976). *Coalitions in Parliamentary Government*. Princeton: Princeton University Press.

Downs, Anthony (1992). "Teoría económica de la acción política en una democracia", en: Battle, Albert. *Diez Textos Básicos de Ciencia Política*. Barcelona: Ariel, pp. 93-111.

- Downs, William (1998). *Coalition Government, Subnational Style. Multiparty Politics in Europe's Regional Parliaments*. Columbus: Ohio State University.
- Elizondo, Carlos y Benito Nacif (Comp.). (2006). *Lecturas Sobre el Cambio Político en México*. México: CIDE y FCE.
- Espinoza Toledo, Ricardo (2017). "México: la política como decisión del gobierno", en: Trabajo preparado para su presentación en el 9° Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), Montevideo, 26 al 28 de julio de 2017.
- Espinoza Toledo, Ricardo y Miguel Fuentes, M. (2007). "El Poder Ejecutivo y la producción legislativa en México (1997-2006)", en Ricardo Espinoza Toledo y J. Weldon (Coords.). *Para qué Sirve el Poder Legislativo*. México: UAM-I/Universidad de Colima/M.A. Porrúa/Cámara de Diputados. pp. 209 a 230.
- Espinoza Toledo, R. y Weldon, J. (2002). *El Congreso de la Democracia*. México: Ediciones Mesa Directiva, UAM Iztapalapa, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Posgrado en Estudios Sociales.
- Estrada Martínez, Roberto, et. al. (2016). *A Medio Camino, A Medio Vapor. Tres Años del Gobierno de Enrique Peña Nieto*. México: PAN-Fundación Rafael Preciado Hernández.
- Fernández Barbadillo, Pedro (2012). "El presidencialismo en el mundo: diferencias entre Estados Unidos de Norteamérica, Iberoamérica y Europa", en: *Pensamiento Constitucional*, N° 17, 2012 / ISSN 1027-6769, en: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/viewFile/5422/5420>.
- Gamson, William (1961). "A theory of coalition formation", en: *American Sociological Review*, 26, 373-382.
- García Montero, Mercedes (2007). "La actividad legislativa en América Latina: sobre el papel reactivo y proactivo de presidentes y parlamentos", en: *Lateinamerika Analysen*, nº 17, vol. 2, Hamburg: ILA, pp. 20-279.
- Garrido, Antonio (2006). "La arquitectura de la democracia: ¿Presidencialismo o SemiPresidencialismo?", en: *Cuadernos para el Diálogo*, Ed. Ágora, Lima, Perú.

- Gómez Peralta, Héctor (2013). *Las Doctrinas Conservadoras del Partido Acción Nacional*. México: Fontamara-UAEM.
- Guerrero Aguirre, Francisco Javier y Juan Carlos Amador Hernández (2016). *Pacto por México. La Concertación Política en Contextos de Democracias Fragmentadas, el Caso*. México: Cámara de Diputados y D3.
- Herman y Pope (1973). "Minority governments in western democracies", en: *British Journal of Political Science*, 3: 2, 191-212.
- Hernández Rodríguez, R. (1994). "Relaciones del Poder Ejecutivo con los poderes Legislativo y Judicial", en: F. Gil Villegas (Coord.). *El Congreso mexicano*. México: Instituto de Investigaciones Legislativas, pp. 187-211.
- Hernández Sampieri, Roberto; Fernández-Collado, Roberto y Baptista Lucio, Pilar (2006). *Metodología de la Investigación*. México: Mc Graw Hill México.
- Johansson Mondragón, Steven (2014). "Los partidos políticos ante la reforma petrolera en México", en: *Estudios Políticos*, January-April 2014, Vol.31, pp.37-60.
- Katz, Richard S. y Peter Mair (2007). "La supremacía del partido en las instituciones públicas: el cambio organizativo de los partidos en las democracias contemporáneas", en: Montero, José Ramón; Richard Gunther y Juan J. Linz: *Partidos Políticos. Viejos Conceptos y Nuevos Retos*. Madrid: Trotta.
- Khrebiel, Keith (1998). *Pivotal Politics: A Theory of U.S. Law Making*. Chicago: Chicago University Press.
- Kirchheimer, Otto (1980). "El camino hacia el partido de todo el mundo", en: K. Lenk y F. Neumann (eds.). *Teoría y Sociología Crítica de los Partidos Políticos*. Barcelona: Anagrama.
- Lanzaro, Jorge L. (Ed.) (2001). *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Laver, Michael y Schofield, Norman (1991). *Multiparty Government: The Politics of Coalition in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Leiserson, Michael (1966). *Coalitions in Politics: A Theoretical and Empirical Study*. New Heaven: Yale University.
- Lijphart, Arendt (2000). *Modelos de Democracia*. España: Ariel.

- (1982). "The relative salience of the socio-economic and religious issue dimensions: Coalition formation in ten western democracies, 1919-1979", en: *European Journal of Political Research*, 10, 201-211.
- Linz, Juan (1990). "The perils of presidentialism", en: *Journal of Democracy*, Vol. I, Num. 1, invierno de 1990, pp. 51-69.
- Lipset, Seymour Martin (1968). "The modernization of contemporary european politics", en: *Revolution and Counterrevolution. Change and Persistence in Social Structures*. Nueva York: Basic Books.
- López Lara, Álvaro F. (2003). "Presidencialismo y coaliciones legislativas en la Cámara de Diputados de México (1991-1999)", en: *El Congreso Mexicano después de la Alternancia*. México: Senado de la República, p. 125-151.
- Lujambio, Alonso (2002). "Adiós a la excepcionalidad: régimen presidencial y gobierno dividido en México", en: Carbonell, M; Concha Cantú, H. A.; De Córdova, Lorenzo y Valadés, Diego. *Estrategias y Propuestas para la Reforma del Estado*. México: UNAM-IIIJ, pp. 203-244.
- (1993). "Presidentes y congresos: Estados Unidos, la experiencia latinoamericana y el futuro mexicano", en: *Foro Internacional*, El Colegio de México, Vol. XXXIII, 3 (133) julio-septiembre.
- Mainwaring, Scott (1993). "Presidentialism, multipartism and democracy. The difficult combination", en: *Comparative Political Studies*, Vol. 26, No. 2, July 1993.
- Mainwaring Matthew, Scott y Soberg M. Shugart (2002). *Presidencialismo y Democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.
- (1996). "El presidencialismo y los sistemas de partido en Latinoamérica", en: J. L. Soberanes y D. Valadés (Eds.). *La Reforma del Estado. Estudios Comparados*. México: IIIJ-UNAM, pp. 125-176.
- (1994). "Juan Linz: presidencialismo y democracia; una revisión crítica", en: *Desarrollo Económico*, 34 (135). 397-418.
- (1993). "Presidentialism, multipartism and democracy: The difficult combination", en: *Comparative Political Studies*, vol. 26, Num. 2, julio de 1993, pp. 198-228.
- Mainwaring, Scott y Timothy Scully (Eds.) (1995). *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.
- Martinez Gallardo, Cecilia (2012). "Out of the cabinet: what drives defections from the government in presidential systems", en: *Comparative Political Studies*, Vol. 45, Nº 01, pp. 62-90.

- Mayer-Serra, Carlos Elizondo (2017). "Reforma de la constitución: la economía política del Pacto por México", en: *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Universidad Nacional Autónoma de México, Nueva Época, Año LXII, núm. 230, mayo-agosto de 2017, pp. 21-50, ISSN-2448-492X.
- Mayhew, David R. (1991). *Divided We Govern*. EE.UU.: Yale University Press.
- Melgar, Ivonne (2013). "El PRD lucha contra la esquizofrenia", en: *Excélsior*, 22/09/2013, en: <https://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/09/22/919800>.
- Mendoza Cruz, Luis (2008). *Gobernabilidad y Democracia: el Factor Institucional*. México, D.F.: Universidad Iberoamericana, Tesis para obtener el grado de Doctor en Ciencias Sociales y Políticas.
- Montero, José Ramón y Richard Gunther (2007). "Introducción: los estudios sobre los partidos políticos", en: Montero, José Ramón; Richard Gunther y Juan J. Linz: *Partidos Políticos: Viejos Conceptos y Nuevos Retos*. Madrid: Trotta.
- Morlino, Leonardo (1994). "Problemas y opciones en la comparación", en: Sartori, Giovanni y Leonardo Morlino. *La Comparación en las Ciencias Sociales*. Madrid: Alianza Editorial.
- (Sin año). "Estabilidad política", en: Bobbio, Norberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino: *Diccionario de Política*. Ciudad de México: Siglo XXI, pp. 533-540.
- Nacif, Benito (2004). "Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo tras el fin del presidencialismo en México", en: *Política y Gobierno*, Vol. XI, Núm. 1, I Semestre de 2004, pp. 27-29.
- (2003). "Policy making under divided government in Mexico", en: *Helen Kellogg Institute for International Studies*, Working Paper #305 - March 2003, pp. 10-.24.
- (2000). "La lógica de la parálisis y el cambio bajo gobiernos sin mayoría", en: *Documentos de Trabajo*, No. 126, CIDE, p. 10-18
- Negrete Cárdenas, S. (2014). "El retardado impacto de las reformas que tardaron 15 años en llegar", en: *Análisis Plural*, 65-78, Recuperado de: <http://rei.iteso.mx/bitstream/handle/11117/1457/El%20retardado%20impacto%20de%20las%20reformas%20que%20tardaron%2015%20a%C3%B1os%20en%20llegar.pdf?sequence=2>.
- Nohlen, Dieter (1998). "Presidencialismo vs. parlamentarismo: dos enfoques comparados", en: Nohlen y Fernández (eds.). *Presidencialismo Renovado*. Caracas: Nueva Sociedad, pp. 15-25.
- Offe, Klaus (1996). *Partidos Políticos y Movimientos Sociales*. Madrid, Sistema.

- Ortí, Alfonso (1986). "La apertura y el enfoque cualitativo o estructural: la entrevista abierta y el grupo de discusión", en: Manuel García Ferrando et. al. *El Análisis de la Realidad Social. Métodos y Técnicas de Investigación*, Madon: Alianza Editorial.
- Paoli Bolio, Francisco J. (2012). "Tiempo de coaliciones: cinco lustros de elecciones en México", en: *Revista IUS*, vol.6, no. 30 Puebla jul./dic.
- Parlamento Europeo (2015). La Actualización del "Acuerdo Global" Unión Europea-México. Bélgica: Parlamento Europeo, en: <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies.do?language=EN>.
- Payne, M; Zovatto, D; Carrillo Flórez y Zavala, A. (2006). *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.
- Perochena, Camila (2018). "Tiempo, historia y política. Una reflexión comparativa sobre las conmemoraciones bicentenarias en México y Argentina", en: *História da Historiografia*, n. 27, mayo, año 2018, 142-172- DOI: 10.15848/hh.v0i27.1280.
- Pridham, Geoffrey (Ed.) (1986). *Coalitional Behaviour in Theory and Practice: An Inductive Model for Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Reniu i Vilamala, Josep María (2015). *Los Gobiernos de Coalición*. Barcelona: Editorial UOC.
- (2009). "Coaliciones parlamentarias", en: Reyes, Román. (Dir.). *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales*: España: Plaza y Valdés.
- (2008). "Los gobiernos de coalición en los sistemas presidenciales de Latinoamérica. Elementos para el debate", en: *Documentos CIDOB. América Latina 25*. Barcelona: ediciones CIDOB.
- Reniu, Josep María y Albala, Adrián (2012). "Los gobiernos de coalición y su incidencia sobre los presidencialismos latinoamericanos: el caso del Cono Sur", en: *Revista de Estudios Políticos*, 2012, num. 154, p. 95-146.
- Riggs, Fred W. (1993). "Fragility of the Third World Regimes", en: *International Social Science Journal*, Vol. 136, mayo de 1993, pp. 198-243.
- Riker, William H. (1992). "Teoría de juegos y de las coaliciones políticas", en: Albert Batlle. *Diez Textos Básicos de Ciencia Política*. España: Ariel.

- Ruiz Rodríguez, Leticia y Patricia Otero Felipe (2013). *Indicadores de Partidos y Sistemas de Partidos*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Sainez Araiza, Alfredo (2011). "Estrategia y práctica parlamentaria en un congreso plural", en: Varios Autores. *Estrategia y Práctica Parlamentaria en un Congreso Plural*. México: Senado de la República.
- Santos, Manoel Leonardo; Anibal Pérez-Liñan y Mercedes García Montero (2014). "El control presidencial de la agenda legislativa en América Latina", en: *Revista de Ciencia Política*, Volumen 34, Nº 3, 2014, pp. 511–536.
- Sartori, Giovanni (2005). *Partidos y Sistemas de Partido*. España: Alianza.
- (1994a). "Comparación y método comparativo", en: Sartori, Giovanni y Leonardo Morlino. *La Comparación en las Ciencias Sociales*. Madrid: Alianza Editorial.
- (1994b). *Ingeniería Constitucional Comparada*. México: FCE.
- Sautu Ruth (2005). *Todo es Teoría. Objetivos y Métodos de Investigación*. Buenos Aires: Lumiere.
- Schepsle, Kenneth (1979). "Institutional arrangements and equilibrium in multidimensional voting models", en: *American Political Science Review*, 23, 27-60.
- Schlesinger, Joseph (1991). *Political Parties and the Winning of Office*. Chicago: U. P.
- Serna de la Garza, José María (2016). "El diálogo interpartidario como mecanismo para lograr reformas políticas: el caso de México", en: Casas-Zamora, Kevin, et. al. (Edts.). *Reformas políticas en América Latina: tendencias y casos*. Washington, D.C.: Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, pp. 247-276.
- Stevens León, Laura Daniela (2014). *Coaliciones Legislativas en Presidencialismos Multipartidistas: Una Comparación entre México y Brasil*. Tesis (Maestro en Ciencia Política), México: El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 2014. 153 hojas; Alberro, Irina, director.
- Strom, Kaare (1984). "Minority governments in parliamentary democracies: the rationality of non-winning cabinet solutions", *Comparative Political Studies*, 17, 199-227.
- (1995). "The presthus debacle: intraparty politics and bargaining failure in Norway", *American Political Science Review*, 88, 112-127.

- Torres Alonso, Eduardo (2016). "Pacto por México. Una nueva vuelta de tuerca al reformismo mexicano", en: *RAIGAL. Revista Interdisciplinaria de Ciencias Sociales*, Nº 2, abril - septiembre 2016 (Sección Dossier, pp. 8-22), e-ISSN 2469-1216.
- Uvalle Berrones, Ricardo (1998). "La importancia del cambio político en México y su influencia en el gobierno y la administración pública", en: *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, México, D. F., Universidad Nacional Autónoma de México, FCPyS, Vol. XLIII, Núm. 172, abril-junio de 1998, pp. 271-294.
- Valadés, Diego (2016). *Los Gobiernos de Coalición en América Latina*. México: El Colegio Nacional.
- Valencia Escamilla, Laura (2012). "La relación Ejecutivo–Legislativo en la elaboración de políticas públicas", en: *Confines de Relaciones Internacionales y Ciencia Política*. México: ITESM, Año. 8, Núm. 16, agosto-diciembre 2012.
- (2005). *La Disciplina Parlamentaria en México. La LVII Legislatura de la Cámara de Diputados*. México: UNAM.
- Valenzuela, Arturo (2012). "Régimen político y gobernabilidad: la reforma pendiente en América Latina", en González Márquez, Felipe (ed.). *Iberoamérica 2020: Retos ante la crisis*. Madrid: Fundación Carolina y Editorial Siglo XXI, 2009, p. 399.
- Valles, Miguel S. (1999). *Técnicas Cualitativas de Investigación Social*. España: Síntesis S. A.
- Valverde, Miguel A. (2016). "The craftsmanship of politics: negotiating the 2014 political-electoral reform in Mexico", en: *Journal of Public Governance and Policy: Latin American Review*, Vol. 1, Num. 3, junio de 2016.
- Vergara, Rosalía (2015). "PRD, el voto de castigo", en: *Proceso*, 4 de agosto de 2015, en: <https://www.proceso.com.mx/412191>.
- Woldenberg, José (2006). "El cambio electoral. Casi 30 años", en Attili, Antonella (Coord.). *Treinta Años de Cambios Políticos en México*. México: UAM Unidad Iztapalapa.
- Wolin, Sheldon S. (1960). *Política y Perspectiva. Continuidad y Cambio en el Mundo Político Occidental*. Argentina: Amorrortu.
- Zamitz Gamboa, Héctor (2017). "La Reforma Político-Electoral 2014-2015: ¿Híbrido institucional o avance gradual del sistema democrático en México?", en: *Estudios Políticos*, novena época, núm. 40 (enero-abril, 2017), pp. 11-46.

(2015). "El significado del "Pacto por México" en el gobierno de Enrique Peña Nieto", en: *VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, (ALACIP) Pontificia Universidad Católica del Perú, 22 al 24 de julio de 2015, en: <http://files.pucp.edu.pe/sistema-ponencias/wp-content/uploads/2015/01/Ponencia-HZG-UNAM-MEX..pdf>.

Zelditch, M. (1971). "Intelligible comparisons", en: Vallier, I. (Comp.). *Comparative Methods in Sociology*. Berkeley: University of California Press, 267-307.

Zepeda, Pedro José (2017). "El Pacto por México; un intento de gobierno de coalición", en: *Cuaderno de Investigación*, No. 32, México, Senado de la República, Instituto Belisario Domínguez.

FECHA DE SOLICITUD

Día	Mes	Año
23	JULIO	2020

FORMATO DE VOTOS APROBATORIOS DE TESIS

PRIMER APELLIDO	SEGUNDO APELLIDO	NOMBRE(S)	MATRÍCULA
GARCÍA	LUNA	CIRILO	8320160201
PROGRAMA		DOCTORADO	

Los integrantes de la Comisión Revisora del trabajo de tesis de Doctorado, intitulado: "**Pacto por México: relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en el marco de la teoría de coaliciones (2012-2018)**" que presenta **García Luna Cirilo**, estudiante del Programa de Doctorado en Ciencias Sociales de la Facultad de Estudios Superiores de Cuautla, han determinado otorgar **los votos aprobatorios** para sustentar su tesis en el examen de grado.

LA COMISIÓN REVISORA

DR. HÉCTOR GÓMEZ PERALTA

DIRECTOR DE TESIS

FIRMA

DR. MIGUEL GUERRERO OLVERA

REVISOR DE TESIS

FIRMA

DRA. LUZ MARINA IBARRA URIBE

REVISORA DE TESIS

FIRMA

DR. ALEJANDRO GARCÍA GARNICA

LECTOR DE TESIS

FIRMA

DRA. KAREN RAMÍREZ GONZÁLEZ

LECTORA DE TESIS

FIRMA

DR. FRANCISCO RUBÉN SANDOVAL VÁZQUEZ

LECTOR DE TESIS

FIRMA

DR. SERGIO VARGAS VELÁZQUEZ

LECTOR DE TESIS

FIRMA



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS

Se expide el presente documento firmado electrónicamente de conformidad con el ACUERDO GENERAL PARA LA CONTINUIDAD DEL FUNCIONAMIENTO DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA PROVOCADA POR EL VIRUS SARS-COV2 (COVID-19) emitido el 27 de abril del 2020.

El presente documento cuenta con la firma electrónica UAEM del funcionario universitario competente, amparada por un certificado vigente a la fecha de su elaboración y es válido de conformidad con los LINEAMIENTOS EN MATERIA DE FIRMA ELECTRÓNICA PARA LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE ESTADO DE MORELOS emitidos el 13 de noviembre del 2019 mediante circular No. 32.

Sello electrónico

HECTOR GOMEZ PERALTA | Fecha:2020-07-24 11:18:19 | Firmante
m2RbEplzUNer/0VWG/nJzk7qfzIGXMillyfJ1vib59Vhz9+15XMcWa7jPoMfhHrzGNjwD3IISU8ZTelmxH0IXSdzN4nPYHnY1h5xHTEKvJ2DiuZcFLGkJviZX3lgWEfAAx14ghhrcrgyIG3
To+suS6Xc95k5r+xU+uQ0BxnoX4PfbL5bpksWTGY4c6wLLs6tn3CbPQK6Z6yNv1Abl/DoEFAC5O6ZyvB8B2bR7ImSOE2z/kHbPKO9JyKsVX6+U3BMvsvphikkCDFyUaDz6qk8
0SPwedi3qoO3AoiPTE9FS5xXX3jF6At3J6vPIIDug9q8iYQVRNw4eo4j8+pCaBpg9Xw==

KAREN RAMIREZ GONZALEZ | Fecha:2020-07-24 11:28:37 | Firmante
nPKh4U2DVA06A76g24wfVZoKM79bobtF/Zp6Mz3p6U1ZTxfkTFSUzLz8EgcEX2g2/heAQ7zUJK3Gisl3EmfoqJLxONUIMpJXRvXwx08els4mLD8+Ps2PEAo0jlxzz5/eT/p6CzEI
W5JB4auU2/JZAPvC/e02AvA0iWXDE3D47fCmLdi5wfeUKpkRWCPyaA7Lf3zTRzkvSwB+d12ZYTTkhpSTGr4XaSisF65BFmrxHVElqSpZSAP13XG2OXYQRhAbuzm/Y1dUsujF
M8Wm8KP+dVChjizFK5alP46a81Ct5k6O7UnlbyW1J9nWbC18TOpLsXLj1FjRhmGD7m4nDwg==

LUZ MARINA IBARRA URIBE | Fecha:2020-07-24 12:03:20 | Firmante
TYtNJ898t8CwM3NP6mg+86INXBIY5xMXfGL2XokiA6D1iXjj7PIgTT4G9w07D01CzLr5Dl/2ukWjFITgPi4MC3X1oCOQu4mxaxDei99Jk00HZRDvgLQn6wm6x2FEnvfaefJOMzKI85
r13cr6sS8XWlclDaQz6oqn/sK/h64UdExyhcAckA5CB31u4qaCYKleuHSIJxmqtGlvDQJsgqbUP/RHVf+Kp9uxl4uXOJyN08QzYDu/neiODkta+TRIXJF2zanNw/BIM0woTUcbwFu8
9S2U91W/RZKiS2ftJk6BkTWx2nuFxnKydEvaVdBSIYA4xfzJkLQm2AikfaeEA==

SERGIO VARGAS VELAZQUEZ | Fecha:2020-07-24 18:03:06 | Firmante
YVUcFgd81b0eKHYLpQLeloEkqE7EEqROBOwz5FCotNdC3PHVsRQnr5IQRpliTCVqzL21QthWrlT30PCKfKNO6DyIVqpT0prHd+Y7h6L+d0c6FbBkfboca8+UoAhkwbWntEnn
z8r58TUKKarTdgiaHd8pggMu7cS2+Qb6jURxhkQ6E9dDMHnPVHhYtmqDWFVSYDdpdS08g2+0iRiunchpOnn23RXfVeBa/6UL9pwwifBIMTKTKnuFVF+4xxmxikMrCpUhi/dSK
PDmPD3pMhhdEwIEtAmYV/UxJcMlpHzOGIsDqTCqmfV9558n9PAmKLewkFxAJf0u6TiQ0GpdA==

MIGUEL GUERRERO OLVERA | Fecha:2020-07-24 18:04:30 | Firmante
Y0KNvYk9IYP2JAP+RRVTklulxkhL2xbogExnAMFSDzEDz+i1wZFFrP91YqeS4io/vWf+6C+Nxwo9gmFuKvRRR9T4BPVh9ov6jAoOcyhr8DauD9AnbNiPy+bvIGPJtACsXXMI39Of
qyNC1Lro2YXCN6VwJ0NsiUyVydz3eSm45HC/jsbmpHoE34IE6zZ0aSLs/mfZYgX7O4JpZunf+YGDzy4f4T/pM8Zrpg4adIAkYnjq2uxpNmyE0rc8Apemo1zNqh+PEoGPQpU3K
RENLOrP8X+J8uAIS+tEzFuu5T1InwBrxVIUA1YeKrWxilM8Jr+9cVAmc7wtjW82sGqAdg==

FRANCISCO RUBEN SANDOVAL VAZQUEZ | Fecha:2020-07-25 14:41:44 | Firmante
aWifA3zwQjFFzf4U4XEu5E4xbbumg6clf9fWcngONyk/jF30PAAUf0abr+OUI+Bk3yEDVo5Bkg00GpRHu9W3P9gBYcN6PYKR2sk8e7+Q02EcLi9vnrUR90t2A3RPQzNW8KfoN2zh
ZKvI4ALwPrFzWztySUFdNib+FK4jU37ED7QJdRhTw2DeJfjvVP7YyAjPP+Y+gWjryh1SPp2zyoBTtC1ncX79FJ260emC1pokrlqPITBeE4L+yJWrfPwOgZObFggvomserSD0iuo9IO7
+lkbyzEGU8EnK7/VW6wAvHukEm9k7uw0RX7UvUyJsys6gBoztGkeraHXEISngwMEG2sg==

ALEJANDRO GARCIA GARNICA | Fecha:2020-07-29 13:42:25 | Firmante
T4z4Z/aaKrPADg4PZUyJLRSMwVSK1tgjxFjqDmr2KzhRa7x/y4uFFy6qA5UfsBxTCansu9Qb7mUO0o11KMgPKuVhp9ulSJl64jjCVsrP6LbOrYSd+1d7IOsmT1c5bTe3+9stQG+Yt
CLFFgAAdiXqWHFy/MYNMn0eOx2re4wR8KhPfide56cGKcEcX2hrhQQrwsO1MOPIVGOc3jv2+V6Qw63PRirA657YMtMpuM0rKSLluVOQxlgdiHoPE2i2aBW77kZ2+QJ1KcZuev
N/Wdz8nhkvYMu8JvdCM6yEi+ENZqPV2HOCPjyra0OccHqJgV2Olln4XoG772/IncTmTX1w==

Puede verificar la autenticidad del documento en la siguiente dirección electrónica o escaneando el código QR ingresando la siguiente clave:



juNRKA

https://efirma.uaem.mx/noRepudio/SSuzJSw5br1ARret01gmHxgytXlBkfnp

