

Resumen

El propósito de este trabajo es reflexionar idealmente sobre la pertinencia de establecer instrumentos electorales que permitan obtener mayorías suficientes en el Congreso, las cuales son necesarias para aprobar reformas de trascendencia política y no sólo negociaciones de corte coyuntural. Desde hace más de una década, la democracia mexicana se fortalece en términos de alternancia política, pero una consecuencia ha sido la manifestación de un gobierno dividido, el cual se agudiza cuando no existen incentivos para la cooperación política. Para comprender claramente al gobierno dividido, utilizaremos la definición de Joseph Colomer (2001). La estructura de la ponencia revisa la importancia de generar gobernabilidad y por otro analiza las características propias de la propuesta del gobierno de coalición. Metodológicamente el valor de esta investigación reflexiona teórica y empíricamente sobre la propuesta del gobierno de coalición. A lo largo del trabajo se discute cómo generar mayor gobernabilidad entre los proyectos del presidente y la agenda política de los partidos de oposición. La democracia mexicana encaja en el proceso de cambio político, pues posibilitó la alternancia presidencial en el año 2000, la continuidad del PAN en 2006 y el regreso del (PRI) en el 2012. Durante el proceso de transición, la competencia ha sido intensa entre el partido del presidente, el segundo y tercer lugar.

El primer gobierno dividido se remonta a la Legislatura de 1997-2000, cuando el PRI necesitó de otra fuerza política para aprobar reformas importantes. Este escenario de gobiernos divididos se repitió durante los 12 años de alternancia del PAN en el poder presidencial y esa misma lógica de competencia se presenta otra vez en la legislatura de 2012-2015, aunque el Pacto por México está logrando resultados entre el PRI, PAN y PRD.

La delimitación de espacio y tiempo de este artículo retomará datos a partir del año 2000 hasta el 2012, esto será útil para contextualizar argumentos a favor y en contra de la propuesta.

Palabras clave:

Competencia, gobierno de coalición, gobierno dividido, Pacto por México

Abstract

The purpose of this paper is to reflect on the relevance ideally establish electoral instruments that allow to obtain sufficient majorities in Congress, which are needed to pass politically sensitive reforms and not just cyclical cutting negotiations. For more than a decade, Mexican democracy is strengthened in terms of political change, but one consequence has been the manifestation of divided government, which is exacerbated when there are no incentives for political cooperation. To understand clearly divided government, we will use the definition of Joseph Colomer (2001). The structure of the paper reviews the importance of creating governance and other analyzes the characteristics of the proposed coalition government. Methodologically the value of this research reflects theoretically and empirically on the proposed coalition government. Throughout the paper discusses how to generate greater governance among the projects of the president and the political agenda of the opposition parties. Mexican democracy fits into the process of political change, as allowed presidential alternation in 2000, the continuity of the PAN in 2006 and the return of (PRI) in 2012. During the transition process has been intense competition between the president's party, the second and third.

The first divided government back to the Legislature of 1997-2000, when the PRI another political force needed to pass major reforms. This divided government scenario was repeated during the 12 years of alternating PAN presidential power and the same logic of competition is presented again in the legislature from 2012 to 2015, although the Mexico Pact is achieving results between the PRI, PAN and PRD.

The limits of space and time of this article will return data from 2000 to 2012, this will be useful to contextualize arguments for and against the proposal.

Keywords:

Competition coalition government, divided government, Mexico Pact

Gobernabilidad y democracia; gobierno de coalición o gobierno de mayoría: el caso del Pacto por México 2012.

Martha Gloria Morales Garza¹
Juan Pablo Navarrete Vela²

Introducción

Las modificaciones de las reglas del juego electoral y el incremento de pluralidad partidaria en los procesos electorales se han manifestado en casi dos décadas de gobierno dividido en México, es decir, donde el Presidente de la República no cuenta con la mayoría en el Congreso. Esta nueva realidad propició que en el 2010 el entonces presidente Felipe Calderón hiciera una propuesta de reforma política que según afirmó se orientaba a resolver este problema, y en 2011, con el mismo objetivo, un importante dirigente del PRI presentó a consideración de los candidatos presidenciales una propuesta que denominó gobierno de coalición.

Ninguna de las dos propuestas fueron aprobadas, ni en las instancias políticas correspondientes, ni por los actores políticos relevantes. Sin embargo, tras el triunfo del PRI en la contienda electoral del 2012, el Presidente Enrique Peña Nieto impulsó y logró que los dos partidos políticos más grandes firmaran de manera conjunta con el PRI lo que se denomina “Pacto por México”, que en términos llanos es una agenda de acuerdos legislativos.

El propósito de este artículo, es analizar este Pacto, a la luz del debate existente, en la literatura académica, entre gobierno de coalición y gobierno de mayoría, evaluar las desventajas y ventajas de estos tipos de gobierno en el caso de México, y aventurar posibles hipótesis sobre las razones de su aprobación y el funcionamiento de dicho acuerdo.

¹ Profesora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma de Querétaro. garza@uaq.mx

² Doctor en Estudios Sociales por la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa. Realiza una estancia post doctoral en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UAQ, con la Dra. Martha Gloria Morales Garza.

Gobierno de mayoría vs Gobierno de Coalición

La literatura académica ha denominado “gobierno sin mayoría o gobierno dividido a aquel donde ningún partido tiene la mayoría en la asamblea, el partido del presidente no tiene la mayoría y el partido del gobierno central no controla la mayor parte de los gobiernos regionales o locales” (Colomer, 2001: 179).

La visión de Colomer nos permite enfatizar que en los gobiernos presidenciales, ganar esta posición no es suficiente sino que se requiere también contar con presencia suficiente en dos ámbitos más: el Congreso y en los gobiernos de los estados, esto último se vuelve trascendente cuando, como en el caso de México, las reformas constitucionales requieren la aprobación por mayoría calificada del Congreso y además la aprobación de al menos las 2/3 partes de las legislaturas estatales.

Si el partido del presidente no cumple con los aspectos antes mencionados, tendrá que gobernar sin mayoría y no podrá realizar ni reformas legales y mucho menos constitucionales, pues para hacerlo se requiere de algún tipo de acuerdo con el o los partidos de oposición. Esta situación no es nueva, sucede en casi todos los gobiernos presidenciales, incluso en los EEUU después de la reelección de Obama se encara esta situación y no se ha podido avanzar ni en la reforma fiscal, ni en la de control de armas.

Cuando existen más de dos partidos importantes, como sucede en el caso de México, el problema es más complejo, pues no se trata sólo de un freno a las reformas estructurales, necesarias según algunos, sino y sobre todo, es un asunto de legitimidad del propio gobierno presidencial, que obtiene el triunfo con un tercio de los votos emitidos por los ciudadanos.

En este contexto, Colomer (2001), vislumbra dos posibles salidas institucionales; en primer lugar, la formación de un gobierno de coalición, y en segundo lugar, el desfase, o la no concurrencia, de las elecciones presidenciales y las de otros cargos. En el primer caso, se pretende incentivar la cooperación entre las élites para permitir las reformas constitucionales o legales necesarias según el presidente en turno, y en el segundo, lo que

se pretende es incentivar el voto diferenciado entre los electores, de manera tal, que sea posible que el presidente, ya electo, pueda convencer a los electores de otorgarle la mayoría en el Congreso.

Giovanni Sartori en su libro de *Ingeniería Constitucional* (1994: 168-170) para no tener que elegir entre las dos opciones anteriores, plantea un modelo de gobierno de dos motores, cuando el presidencialismo puro falla, se enciende una especie de presidencialismo limitado de tal forma que se compensa y se logra un equilibrio en el reparto del poder.

Las propuestas sin embargo, ocultan dos modelos de democracia, siguiendo a A. Lijphart (2000), en el primer caso se busca acercarse a un modelo de democracia consensual y en el segundo a un modelo de democracia de mayoría. Ciertamente el autor se refiere a la contraposición de dos sistemas de gobierno el parlamentario y el presidencial. Sin embargo, resulta pertinente considerar que atrás de cada uno de los mecanismos propuestos se oculta una postura que reafirma la necesidad de sostener el modelo de gobierno presidencial de mayoría, y en la otra, la necesidad de transitar hacia un modelo parlamentario.

El texto de Lijphart (2000), ilumina una reflexión poco relevada; las formas de gobierno, o sea las instituciones, ocultan o están sostenidas, en posturas diferentes sobre la democracia. En un caso la democracia es entendida como el gobierno de las mayorías, y en el otro la democracia es una construcción política donde se pretende que el gobierno sea para todos o para casi todos.

Para Dieter Nohlen (1998) la formación de las coaliciones, es decir acuerdos entre élites, se puede clasificar como pre y post electoral. Ambas ocurren porque existe un premio-incentivo, es decir, existe un cálculo estratégico para influir en el poder. El asunto primordial es analizar si los actores están dispuestos a pagar el costo o prefieren alejarse para no ser castigados por el votante en los procesos electorales siguientes.

Para comprender este escenario, el enfoque racional del comportamiento político señala que los partidos “ya no son vistos como cuerpo de un principio específico, sino más bien como maximizadores de votos sin auténticas ideologías propias.” (Daalder, 2002: 64). Es decir, la falta de cooperación se produce porque el interés del partido en el poder es mantenerse en el gobierno, por lo tanto aplica decisiones con el menor costo político, esperando altos beneficios, y los partidos de oposición, esperan obtener el poder en el siguiente período, y por lo tanto se comportan igual. Así, según la postura de la escuela racional las políticas públicas se diseñan para captar votos, y la ideología pasa a segundo plano.

No compartimos totalmente la visión de la escuela racional sobre el fin de las ideologías en los partidos, por este motivo, es esperado que los gobiernos de coalición se realicen no con todos los partidos sino con aquellos que guardan menor distancia ideológica entre sí, y sólo en momentos coyunturales. O en situaciones de emergencia, entre todos los partidos involucrados.

Los gobiernos de coalición fueron definidos por Strom (1990) con base en las siguientes características: Un conjunto de partidos políticos con representación en el Congreso que cumplen con los siguientes criterios: 1. Están de acuerdo en perseguir una meta común o un conjunto de metas; 2. Reúnen sus recursos en la persecución a estas metas; 3. Comunican y se comprometen a perseguir estas metas y, 4. Acuerdan la distribución de las recompensas recibidas al obtener dichas metas. (Strom, 1990: 24-25).

El propio Strom (1990) menciona que la coalición no necesariamente debe acordar con todos los partidos, sobre todo si algunos no están dispuestos a la cooperación, sino solamente con el partido que le asegure la mayoría calificada o absoluta, o en términos de Lijphart (2000: 97-99) coaliciones ganadoras mínimas.

Las críticas hacia el presidencialismo, sobre todo a partir del libro seminal de Linz y Valenzuela (1997) han hecho pensar en las debilidades de este modelo de gobierno y su incapacidad para lograr que las elites políticas coopere, Sin embargo, en el 2001 Jorge

Lanzaro, intenta seriamente cuestionar los argumentos de Linz y Valenzuela a través de un libro donde se presentan experiencias de gobiernos de coalición en América Latina. El texto citado sin duda enriquece el análisis de la realidad política latinoamericana pues aporta dos elementos centrales; primero, hay dos tipos de presidencialismo, el de mayoría y el pluralista, dependiendo del sistema electoral. Segundo las instituciones, las reglas, son importantes pero no definitivas en la actuación de los actores, dos elementos deben ser tomados en consideración; el contexto y los liderazgos. Con estos elementos presentes el libro analiza el caso de seis países que resuelven el problema de la cooperación entre gobierno y oposición.

No hay duda que con el retronó o el arribo de la democracia en América Latina, el tema de los gobiernos divididos se ha convertido en un tema central en la agenda política, sin embargo, esto no ha propiciado que los regímenes políticos se transformen de manera sustancial y se acerquen más hacia un régimen parlamentario o a que constituyan modalidades institucionales de gobiernos de coalición.

Las explicaciones pueden ser las que aporta Dieter Nohlen (1998: 163-164),

Primera: el partido del presidente tiene una minoría sustancial en el Congreso, pero *posee un porcentaje viable* que le permite formar alianzas *ad hoc* con distintos partidos para aprobar propuestas.

Segunda: porque los partidos representados y *opuestos* en el Congreso *se niegan* a participar en el gobierno.

Tercera: el presidente *prefiere mantener su ventaja minoritaria* en lugar de asumir los costos de compartir el gobierno, lo cual puede generar un costo más alto que los beneficios. (Nohlen, 1998: 163-164, Énfasis añadido).

La explicación de Nohlen, corresponden, en nuestra opinión, a dos dimensiones diferentes, la primera explicación es de carácter coyuntural donde el gobierno del presidente tiene una posición prácticamente de mayoría y por lo tanto el número de votos faltante es tan pequeño que puede buscar, sobre todo en el caso, de regímenes de más de dos partidos, a un partido bisagra, o a legisladores dispuestos a negociar. La segunda y la tercera explicación hacen referencia a problemas de orden estructural, básicamente de polarización ideológica, donde las alianzas o no se pueden hacer o el costo de hacerlas es muy alto en términos electorales y políticos. Y como diría Lanzaro (2001) deberán ser analizadas en el contexto

del sistema de partidos y función de los niveles de heterogeneidad social y económica de cada país.

En ocasiones la fascinación por el peso explicativo de las instituciones, nos hace olvidar que un régimen político coexisten varias instituciones, unas formales y otras informales. Duglass North, (1995) y la relación entre ellas son las que nos permiten valorar las sumas y restas de incentivos globales. En el clásico libro de D. Nohlen (1991) a pesar de ponderar la importancia de los sistemas electorales en la determinación del sistema de partidos, reconoce que el pluralismo partidista puede tener su origen no en el sistema electoral, sino en una sociedad polarizada o con varios clivajes como sucede en las sociedades divididas por razones étnicas o religiosas. En el contexto de América Latina, las razones étnicas aparecen recientemente como un clivaje importante, sobre todo en algunos países, pero también la cercanía o distancia con los Estados Unidos o las posturas de izquierda y derecha, parecen ser clivajes importantes en los últimos años.

En la medida en que los clivajes sean más profundos, los gobiernos de coalición tendrán más dificultades para concretarse, pues los gobiernos de coalición sólo pueden formarse cuando la distancia entre los partidos es muy pequeña y los costos políticos de la alianza son menores, pero cuando la polarización es amplia y la distancia es mucha, las coaliciones no funcionan.

Otra explicación sobre la no aplicación de esta forma de organización del gobierno, la ofrecen los trabajos de Roderic Ai Camp (2006), Langston, (2009), y Armando Rendón Corona (1990), estos autores argumentan que los gobiernos de coalición disminuyen el poder de compensación, que los dirigentes del partido ganador tienen en términos de cumplir expectativas de empleos para los militantes que los apoyaron para obtener el triunfo. Esto es relevante porque un gobierno de coalición supone que algunos puestos del gabinete presidencial sean para la oposición o sean designados dentro de la Cámara de diputados o senadores.

Otro de los obstáculos para este tipo de gobierno ha sido considerado por Shugart y Mainwaring (2002), estos autores insisten en que el sistema presidencial en el continente latinoamericano es de tan larga data, que “es difícil distinguir entre los obstáculos que se derivan del régimen y los que se originan en factores socioeconómicos o de otra índole”. Un argumento similar es el que se refiere a la ausencia de tradición parlamentaria, como un obstáculo para pensar en modelos de democracia consensual en América Latina.

En este contexto, el objetivo de este trabajo es analizar el caso de “Pacto por México” como una solución intermedia entre un gobierno de Coalición y un reforzamiento del presidencialismo mayoritario, y a través de este análisis pensar en la pertinencia del presidencialismo en América Latina.

Pacto por México: Gobierno de Coalición o Fortalecimiento del Presidencialismo

En el cuadro 1 se muestran los datos de la distribución de escaños desde 1997 hasta la fecha. Como se podrá observar en todas las legislaturas, el partido del presidente no tiene la mayoría absoluta ni calificada. Pero en todos los casos el PAN y/o el PRI han sido partidos veto. Es decir se requiere de su concurrencia para cualquier fórmula legislativa ganadora tanto en términos de mayoría absoluta o calificada. Sin ese partido, prácticamente la cooperación legislativa no es posible. Entre 2000-2003 los partidos vetos fueron el PRI y el PAN. Durante el periodo 2003-2006 fue el PRI, en el inicio del sexenio de Felipe Calderón en 2006 y hasta 2009 fue el PAN, en la segunda mitad de la administración, 2009-2012 fue nuevamente el PRI y lo mismo ocurre en la legislatura de 2012-2015.

Cuadro No 1
Número de Diputados por partido
México 1997-2015

Año	PRI		PAN		PRD		OTROS		TOTAL
	Escaños	%	Escaños	%	Escaños	%	Escaños	%	
1997-2000	239	47.8	122	24.4	125	25.0	14	2.8	500
2000-2003	209	41.8	208	41.6	51	10.2	32	6.4	500
2003-2006	224	44.8	151	30.2	97	19.4	28	5.6	500
2006-2009	106	21.2	206	41.2	127	25.4	61	12.2	500
2009-2012	237	47.4	143	28.6	69	13.8	51	10.2	500
2012-2015	212	42.4	113	22.6	100	20	75	15	500
Total	Fuente: Elaboración propia con base en la página de internet de la Cámara de diputados.								

Como mostramos en un trabajo previo³, durante los doce años del gobierno presidencial de Acción Nacional no se lograron las reformas estructurales que según este partido y el PRI en su momento reconocieron como necesarias. Sin embargo, a diferencia de lo expresado en la exposición de motivos de la propuesta de reforma política enviada por el entonces presidente Felipe Calderón, la existencia de muchos partidos no explica la no cooperación entre el PRI y el PAN, pues en los doce años analizados, estos dos partidos tuvieron los legisladores necesarios para sacar adelante tanto las reformas constitucionales como las legales.

Es posible aventurar que ninguno de los dos organismos políticos estuvo dispuesto a pagar el costo de las reformas estructurales, sobre todo porque desde 2006 el candidato de la izquierda no moderada, mostró posibilidades reales de triunfo. Andrés Manuel López Obrador obtuvo el segundo lugar en ambas contiendas presidenciales, en 2006 con una diferencia de menos de medio punto porcentual y en 2012 con una diferencia de ocho puntos porcentuales. Quizá el costo de hacer las reformas fue visto por el PRI y por el PAN como la posibilidad de abrir la puerta a un posible triunfo de la izquierda.

La propuesta de reforma política que envió el Presidente Felipe Calderón en 2010 a la legislatura, y que no fue aprobada en su totalidad, expresaba con claridad la necesidad de fortalecer la figura del presidente. En el ámbito electoral se propuso, el incremento del umbral para la obtención de diputados plurinominales, la segunda vuelta electoral en la elección presidencial, y la no concurrencia de estas elecciones y las de diputados y senadores, así como la facultad del presidente de presentar al inicio de los periodos de sesiones lo que se denomina la iniciativa preferente, que obliga a los diputados o senadores a cumplir un plazo para su aprobación o rechazo, y si no fuera el caso el presidente puede llamar a un plebiscito para aprobarla.

³ “Voto diferenciado y gobernabilidad: La composición de la legislatura mexicana: 2000-2012”, Ponencia presentada en el XXIII Congreso Nacional de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, realizado en Nueva Vallarta, Nayarit, México. Autores: Luis Alberto Fernández García, Martha Gloria Morales Garza y Juan Pablo Navarrete Vela.

Con esta propuesta se esperaba fortalecer al presidencialismo por tres vías; con mayor legitimidad a través de la segunda vuelta, con mayor peso en el Congreso al desfasar las elecciones presidenciales de las parlamentarias, y tercero, eliminando el número de partidos pequeños y con ello facilitando la coordinación legislativa.

La propuesta de reforma enviada por el Presidente, generó que tanto el PRI como el PRD presentaran propuestas en el mismo sentido pero con características diferentes, las tres propuestas comparadas muestran diferencias, en ocasiones irreconciliables, de los partidos. Había coincidencia en las candidaturas independientes, en la reelección de diputados, pero no de presidentes municipales, en la segunda vuelta electoral pero no en la no concurrencia entre elecciones presidenciales y de legisladores, no había convergencia en la idea de disminuir el número de diputados de representación proporcional ni de diputados totales. Estas diferencias se mostraron pues en la reforma política aprobada en 2012 sólo se incluyó la iniciativa preferente y las candidaturas ciudadanas.

Un año después de presentada la propuesta presidencial de 2010, en el contexto de las elecciones presidenciales, Manlio Fabio Beltrones⁴, presentó públicamente su propuesta de gobierno de coalición, la cual fue apoyada por académicos y por políticos de distinto signo político⁵. A pesar de contar con un amplio espectro de simpatizantes, la propuesta no prosperó, el candidato del PRI no la aceptó y nunca llegó a la legislatura. Es relevante mencionar que ninguno de los candidatos presidenciales apoyó la propuesta de Beltrones.

Las razones por las cuales Enrique Peña Nieto, a la postre candidato presidencial del PRI, no apoyó la propuesta de Beltrones pueden ser de diferente índole; una primera dimensión pudo ser política, dar su visto bueno a la propuesta significaba darle mucho peso de interlocución, a un adversario político, y por lo tanto incrementar el costo de la

⁴ Quizá uno de los problemas de esta propuesta fue el protagonismo del autor, quien en ese momento todavía guardaba esperanzas de ser candidato de su partido a la elección presidencial.

⁵ Del PAN: José González Morfin, Javier Corral, Francisco Paoli, Santiago Creel, Diodoro Carrasco. Del PRI: Manlio Fabio Beltrones, Francisco Labastida y Pedro Joaquín Coldwell. De la izquierda: Manuel Camacho, Marcelo Ebrard, Cuauhtémoc Cárdenas, Lázaro Cárdenas, Carlos Navarrete, Arturo Núñez y Armando Ríos Piter. Del sector académico: Carlos Fuentes, Lorenzo Córdova, María Amparo Casar, José Antonio Crespo, José Woldenberg, entre otros. Fuente: Sección primera/Portada, “Claman a una voz intelectuales y miembros de AN, PRI, y PRD: Coalición ya”, *Reforma*, 10 octubre de 2011.

negociación, de un solo candidato dentro del PRI. Otra dimensión analítica, pudo ser la confianza de Peña Nieto y de su aparato de campaña, en el sentido de obtener un margen de victoria tal que le garantizara la mayoría, por lo menos absoluta de los votos y, quizá aprobar la propuesta era aceptar un cierto nivel de debilidad o de duda sobre su triunfo. Es importante resaltar que la campaña siempre lo presentó como invencible.

Quizá más importante que saber porque Peña Nieto no aceptó la propuesta de gobierno de coalición, es entender, a pesar de este rechazo, cómo logró convencer al PAN y al PRD para convergir sin ninguna condición o incentivo, aparente, en el Pacto por México, una propuesta muy desventajosa para la oposición y con altos beneficios para el PRI a diferencia del gobierno de coalición.

La propuesta del senador Manlio Fabio Beltrones, que pretendía que fuera aprobada e incorporada a la Constitución, está integrada por siete elementos:

- a. El titular del gobierno podrá optar por un gobierno de coalición con fuerzas políticas distintas a las que lo postularon al cargo.
- b. Deberán acordar políticas.
- c. Algunos o todos los integrantes del gabinete deberán ser ratificados o nombrados por el Congreso.
- d. El presidente podrá acudir personalmente al Congreso a presentar iniciativas, informes, gestionar asuntos de gobierno, rendir cuentas y responder preguntas
- e. Se crea la figura de jefe de gabinete, quien será ratificado por el Senado.
- f. Éste será sujeto de moción de censura, con lo cual podrá ser removido por la mayoría calificada de los legisladores.
- g. Además el jefe de gabinete podrá ser sujeto a juicio político.⁶

El primer aspecto relevante de la propuesta es que el gobierno de coalición es una opción no una obligación del Ejecutivo, muy similar a la propuesta de Sartori de un sistema de dos motores, el segundo se inicia sólo cuando falla el primero. Ahora bien, cuando el partido del presidente logra por sí mismo un número importante de escaños, no es necesario construir la coalición y por lo tanto, el Ejecutivo tendrá todas las facultades para integrar su gabinete sin la necesidad de ratificación del Congreso. Esta es la ventaja de los dos

⁶ Estos aspectos fueron delineados por los que suscribieron la carta, la cual fue reproducida en: Sección primera/Portada, “Claman a una voz intelectuales y miembros de AN, PRI, y PRD: Coalición ya”, *Reforma*, publicado el 10 de octubre 2011.

motores, si uno falla el otro entra al relevo, pero si el motor funciona correctamente no existe la necesidad de encender el otro.

De no optar por la coalición *-lo cual puede ocurrir-* sin contar con la mayoría de votos en la Cámara, el equipo del presidente confiará en la capacidad de sus legisladores para convencer a los demás partidos por otros medios, la práctica más utilizada sería: una reforma por otra de igual impacto. Esta ha sido la práctica común, y es utilizada cuando el número de escaños necesarios no requiere de la totalidad de los votos de una fracción parlamentaria y se cuenta con la indisciplina partidaria de algunos. En tal caso, el presidente puede recurrir a los partidos divididos (que se enfrentan al interior constantemente) y pactar con la fracción indisciplinada. Este escenario funcionó en el caso del gobierno del presidente Felipe Calderón con la fracción de Nueva Izquierda en el PRD. Este tipo de prácticas, informales, pueden aprovechar los conflictos entre los partidos o propiciarlos, pues además depositan mayor poder en el presidente que aparece como el gran distribuidor de recursos.

Es posible también que influyera en la decisión de Peña Nieto y quizá de los otros candidatos, la idea de lograr la mayoría relativa en la elección intermedia, pero es poco plausible, pues la experiencia de los últimos años fue claramente negativa en este sentido, como se ve en el cuadro No 1 en estas elecciones los presidentes, Fox o Calderón, perdieron escaños en relación con los que llegaron.

El segundo aspecto de la propuesta de Beltrones tiene que ver con el objetivo del gobierno de coalición que se refiere a encontrar consensos en el diseño de políticas públicas. Una vez tomado el acuerdo gobierno de coalición, se establece una agenda política que obliga al presidente y las fuerzas del Congreso a respaldar las iniciativas, que la implementación de las políticas públicas acordadas requiera.

La propuesta incluye un elemento de corresponsabilidad entre los partidos que acuerden el gobierno de coalición, esto supone, en la propuesta del senador Beltrones que algunos o todos los integrantes del gabinete deberán ser ratificados o nombrados por el Congreso.

Dependerá de la negociación entre el Ejecutivo y los partidos integrantes del Pacto, es posible que el peso electoral de los partidos sea lo que defina el número de integrantes en reparto.

Es importante mencionar, que en la propuesta, el presidente no está obligado en la nueva legislatura (intermedia) a mantener la coalición de gobierno, sobre todo si logra mayoría. En este sentido, quien obtiene mayores ventajas es el Ejecutivo, porque el Legislativo no puede obligar al presidente a construir la coalición, incluso si no obtiene la mayoría, todavía podría intentar la aprobación de sus iniciativas por cuenta propia, aunque sería más difícil.

Sin embargo, existiendo en el marco jurídico un ordenamiento que facilita la construcción de consensos a través de un gobierno de coalición, es probable que como afirma Krehbiel (1992), no sea tan fácil para el presidente salirse de un gobierno de coalición aunque en la elección intermedia obtenga más escaños, pues los partidos de oposición podrían escalar sus demandas y buscar el control de la agenda con base en los intereses de los participantes, en otras palabras, las coaliciones permiten que ambas posiciones logren intercambios.

El punto cuarto de la propuesta resulta sumamente interesante porque le abre al presidente la posibilidad de interlocución directa con el Congreso, cuestión muy clara en los gobiernos parlamentarios pero no expresada en los gobiernos presidenciales. En México después de las elecciones de 2006 se reformó la ley, para que el presidente electo ya no presentara personalmente el informe de gobierno año tras año, lo cual impide una interlocución directa, ciertamente el informe era un acto protocolar y el Congreso no podía interactuar con el presidente, así que su eliminación no significó ninguna pérdida, ciertamente el poder de interlocución del presidente con el Congreso, es una arma de dos filos, pero puede ser un poderoso instrumento para que el presidente en turno gane legitimidad con los partidos y con los electores.

El punto sobre la creación de un jefe de gabinete ratificado por el Senado como parte de la propuesta pretende equilibrar las fuerzas entre el presidente y el Congreso. Esto aunado al

mecanismo de pérdida de confianza e incluso juicio político manifiesta el sentido del equilibrio de poderes.

En síntesis la propuesta de gobierno de coalición, recupera la idea de los académicos en torno a la necesidad de que el presidente logre acuerdos con el Congreso, que permitan avanzar el desarrollo democrático de los países del continente. Analizada fríamente la propuesta significa una importante disminución del poder presidencial a cambio de acuerdos legislativos y de políticas públicas. Como se puede ver en el gráfico siguiente, la pérdida de poder del presidente corresponde al incremento en el poder de los legisladores.



Analizando detenidamente la gráfica anterior podemos entender la resistencia de los candidatos presidenciales a asumir la propuesta, pues en términos llanos significa pérdida de poder del presidente y un incremento significativo del poder del Congreso. En un país como el nuestro acostumbrados a tener acuerdos con los partidos de oposición aprovechando sus fracturas o incluso propiciándolas, donde adicionalmente la figura del presidente fuerte es parte del imaginario social, aceptar la propuesta de Beltrones era un riesgo innecesario.

Por otro lado, antes de las elecciones presidenciales de 2012, el PRI tenía 237 escaños es decir sólo le faltaban 14 escaños para tener mayoría relativa por sí mismo, nuevamente aceptar la propuesta de gobierno de coalición era un riesgo innecesario. Ciertamente los resultados no fueron los esperados por el equipo del candidato del PRI pues este partido obtuvo sólo 212 diputados, pero aun así sentó a los dirigentes de los dos principales partidos y se firmó el Pacto por México.

El Pacto por México

El Pacto por México parece ser una fórmula intermedia entre el fortalecimiento del presidencialismo, expresado en la propuesta de reforma política de Felipe Calderón, y un gobierno de Coalición, propuesta de Manlio Fabio Beltrones.

El Pacto por México, hasta donde es público, es un acuerdo legislativo entre los tres partidos más grandes, PRI, PAN y PRD para aprobar reformas estructurales. Es un acuerdo frágil pues en menos de un año de vigencia ya hubo una intentona de fractura por parte del PAN y apoyado por el PRD. Sin duda es un acuerdo cupular y aprovecha las fracturas al interior de los dos partidos de oposición.

Para la integración del Pacto por México, los tres partidos grandes en México firmaron una serie de acuerdos legislativos que están impulsando en el Congreso. Una de las preguntas que rodean la reflexión es: cooperación a cambio de qué para los partidos de oposición. Es decir, claramente el partido del presidente es favorecido por dichos logros. Las reformas son presentadas y explotadas mediáticamente por el PRI. Éstas son presentadas como eficiencia del presidente Enrique Peña Nieto, aunque en realidad es una cooperación entre el PRI, PAN y PRD.

Uno de los dilemas de los últimos 12 años de gobiernos panistas fue la poca disposición del PRI a la negociación, la cual dificultó la eficiencia de ambos sexenios. Ahora bien, la pregunta de fondo, es ¿por qué el PAN e incluso el PRD están dispuestos a cooperar con el PRI en el Pacto por México?

En las condiciones actuales el PRI no podría alcanzar la mayoría calificada sin el apoyo del PAN o del PRD, los partidos pequeños, en alianza natural⁷ con el PRI solo tienen el 15 por ciento de los votos los cuales sumados a los del PRI no alcanzan el 66% requerido para una reforma constitucional.

Las opiniones en torno a las razones por las cuales los partidos de la oposición aceptaron el Pacto son de dos tipos; Por un lado, Alberto Aziz Nassif⁸ y Ezra Shabot abundan en que el costo político de quedar fuera era más alto que el costo de integrarse al Pacto. En palabras de Aziz “A nadie le conviene estar fuera de ese acuerdo, o para decirlo de otra forma, es más costoso estar fuera que dentro y, por esa razón, el famoso Pacto se ha convertido en un buen motivo para que la oposición pueda presionar al gobierno.” En palabras de Shabot;

Los interlocutores en el PAN y el PRD aprovecharon su propia problemática. De igual manera, los gobernadores e importantes dirigentes sindicales se incorporaron al Pacto, sabedores de quedar fuera del mismo implicaba un aislamiento total y la eventual pérdida del poder en el momento en que las decisiones llegaran a tomarse sin su presencia efectiva.⁹

En estos dos autores es claro que el costo político era mayor si no se ingresaba al Pacto, a pesar del impacto que el ingreso de estos partidos ha tenido al interior de sus propios organismos políticos.

En cambio, Francisco Valdés Ugalde piensa que las razones del ingreso al Pacto está asociada con la convergencia en torno a algunas de las reformas propuestas. El autor lo cita así: “Ambas reformas son demandas de la izquierda y la mayor parte de la opinión pública también las ha reclamado durante décadas.”¹⁰ Según los argumentos de Aziz, Shabot y Valdés Ugalde, los partidos de oposición participan en el Pacto porque tomando el ejemplo del mercado político, resulta más costoso no cooperar.

⁷ En el caso del PVEM es una alianza natural porque contendieron en alianza en la elección presidencial del 2012, en el caso del PANAL también es una alianza natural porque este partido nace del seno del PRI desde el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE).

⁸ Aziz Nassif, Alberto, ¿Vivir fuera del Pacto?, *El Universal*, 30 de abril de 2013, Recuperado de <http://www.eluniversalmas.com.mx/editoriales/2013/04/64264.php>, Consultado el 28 de mayo de 2013.

⁹ Shabot, Ezra, “Pacto y Elecciones”, *El Universal*, 25 de febrero de 2013, Recuperado de <http://www.eluniversalmas.com.mx/editoriales/2013/02/63181.php>, Consultado el 28 de mayo de 2013.

¹⁰ Valdés Ugalde, Francisco, “La izquierda y el Pacto”, *El Universal*, 21 de abril de 2013, Recuperado de <http://www.eluniversalmas.com.mx/editoriales/2013/04/64119.php>, Consultado el 28 de mayo de 2013.

En un trabajo previo¹¹ mostramos que la no cooperación sobre todo entre el PRI y el PAN en los doce años de gobierno presidencial panista no tuvo razones de orden electoral, pues la suma de la fuerza electoral de ambos partidos hubiera permitido aprobar las reformas tanto constitucionales como legales, de tal manera que la no cooperación fue el resultado de la falta de voluntad político de los actores, o de la falta de pericia de los presidentes panistas.

El PAN como partido en el gobierno tuvo dos momentos clave que hubieran servido para aprobar reformas estructurales, la Legislatura con mayoría simple en el 2000 y en 2006. Pero ni el presidente Calderón ni el dirigente nacional de su partido lograron la cooperación y la disposición del PRI para ir juntos en reformas importantes. Este escenario se debilitó aún más con la considerable disminución de escaños en la elección intermedia de 2003 y 2009.

El PRI en la Legislatura de 2012-2015 cuenta con 212 diputados, número similar a los 208 escaños que tuvo la primera Legislatura (2000-2003) de Vicente Fox y a los 206 escaños en la primera Legislatura (2006-2009) de Felipe Calderón. A pesar de tener casi la misma cantidad de diputados, con Fox y Calderón no se lograron acuerdos, principalmente entre el PAN y el PRI, mientras en el Pacto por México, la habilidad política del presidente de la República y de su dirigente nacional, lograron convencer a los líderes del PAN y del PRD de sumarse al acuerdo. En otras palabras, teniendo la misma cantidad de escaños, el PRI sí ha tenido habilidad de persuasión, mientras el PAN no contó ni con la disposición del PRI ni la habilidad para incentivar la cooperación.

Otro elemento que pudiera explicar la incorporación de la oposición al Pacto, es la de obtener reconocimiento por los logros constitucionales. Sin embargo, el argumento parece débil, si consideramos que la maquinaria mediática está al servicio del gobierno. No hay forma de demostrar que el apoyo del PAN y del PRD se vaya a convertir en votos y

¹¹ “Voto diferenciado y gobernabilidad: La composición de la legislatura mexicana: 2000-2012”, Ponencia presentada en el XXIII Congreso Nacional de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, realizado en Nueva Vallarta, Nayarit, México. Autores: Luis Alberto Fernández García, Martha Gloria Morales Garza y Juan Pablo Navarrete Vela.

victorias en las siguientes elecciones, ya sean locales o estatales. Es decir, pareciera que la apuesta del PAN y del PRD es mostrar una oposición dispuesta a generar programas y políticas públicas que beneficien a la población en general, pero qué tanto refleja los valores de izquierda un partido que vota a favor de la reforma educativa aprobada en 2013 cuando éstas han generado malestar y movilizaciones sociales. En dado caso parece más el costo político que el beneficio ante los ciudadanos. Cabe destacar que el PRD votó dividido en dicha reforma.

En el caso del PAN la situación aparenta mayor afinidad con el PRI, en el espectro de centro-derecha, aunque esto también parece contradictorio, porque si existe convergencia entre ambos partidos, por qué no confluyeron en las propuestas durante el periodo 2000-2012. Dicho lo anterior, el Pacto por México se sostiene con elementos de corte coyuntural y que tal vez no se puedan mantener en el largo plazo. El presidente Enrique Peña Nieto “afirmó que el Pacto por México es un vehículo de concertación y conciliación política, aunque no esté diseñado para ser algo permanente.”¹²

Desde una posición más crítica, Octavio Rodríguez Araujo opina que la participación del PAN y del PRD se vislumbra como testigos más que actores con posibilidad de modificar la agenda:

El Pacto por México bien podría ser una confesión indirecta de la oposición firmante: como los partidos de ésta (PAN y PRD) no podrán ganar, pues por lo menos participar en las decisiones que tome el gobierno de Peña Nieto, aunque sea en calidad de testigos con derecho a voz. Algo esperan obtener a cambio de su aval al gobierno priísta.¹³

En el mismo tenor, Arnaldo Córdova señala que el Pacto es asimétrico y favorece más al presidente de la República y a su partido:

El Pacto por México es un acuerdo entre cúpulas partidistas, por un lado, y el gobierno, por el otro. Es asimétrico, porque una parte tiene dos participantes, el gobierno y su partido. Debería ser un pacto entre tres partidos solamente y no entre tres partidos y el gobierno. Pero resulta que el más interesado en el Pacto es el gobierno mismo y para él sería inconcebible el

¹² Nota, “El Pacto por México no será permanente: Peña”, *El Informador*, 22 de mayo de 2013, Recuperado de <http://www.informador.com.mx/mexico/2013/459614/6/el-pacto-por-mexico-no-sera-permanente-pena.htm>, Consultado el 28 de mayo 2013.

¹³ Rodríguez Araujo, Octavio, “El Pacto y las elecciones”, *La Jornada*, 16 de mayo de 2013. Recuperado de http://www.jornada.unam.mx/archivo_opinion/autor/front/58/36945/y/Pacto-por-Mxico, Consultado el 28 de mayo 2013.

Pacto sin el gobierno. De modo que, dentro del Pacto, aunque se busque siempre presentar los acuerdos como acuerdos exclusivamente tomados por los partidos, el desequilibrio es evidente.¹⁴

Según encuestas realizadas por Parametría¹⁵, la medición del conocimiento de los ciudadanos respecto de la firma del Pacto por México no ha tenido un impacto elevado, es decir, los ciudadanos no saben, no conocen y tampoco reciben noticias sobre los logros. Se realizó la siguiente pregunta en dos momentos diferentes: ¿usted se enteró del Pacto por México, un documento firmado por Enrique Peña Nieto, y los presidentes del PAN, PRI y PRD?, la respuesta en diciembre de 2012, arrojó que solamente el 34% de la población dijo conocer el Pacto por México, mientras 66% no se enteraron. La misma pregunta en marzo de 2013, mostró un leve aumento a 45% que dijo sí tener noticias del Pacto. Según esos datos, más de la mitad de la población desconoce de qué se trata el Pacto por México.

En síntesis, las razones por las cuales los partidos de oposición se integran en el Pacto no son claras, los costos y beneficios no se pueden evaluar aún, pero lo anteriormente mencionado no parece proporcionar elementos para pensar en que la oposición gane mucho con su inclusión. Sin embargo, un análisis más puntual sobre la agenda legislativa acordada en el Pacto podría abrir nuevas vertientes de análisis.

Contenido del Pacto por México

Dos consideraciones relevantes de entrada, en el Pacto sólo están incluidos los tres partidos que concentran el 85 por ciento de los votos totales, se excluyen del Pacto al PVEM y al Partido Nueva Alianza.

La segunda consideración el acuerdo sólo vislumbra reformas legales para el periodo comprendido entre 2012 y 2015, es decir, después de la elección intermedia federal, el Pacto deberá ser renegociado.

¹⁴ Córdova, Arnaldo, “Pacto sobre pacto”, *La Jornada*, 19 de mayo de 2013, Recuperado de http://www.jornada.unam.mx/archivo_opinion/autor/front/10/36968/y/Pacto-por-Mxico, Consultado el 28 de mayo de 2013.

¹⁵ Carta Paramétrica, “El Pacto por México se desgasta”, *Parametría*, Recuperado de <http://www.parametria.com.mx/DetalleEstudio.php?E=4523>, Consultado el 28 de mayo 2013.

El Pacto está integrado en cinco grandes ejes que incluyen 95 acuerdos para desarrollar en todo el sexenio:

1. Sociedad de Derechos y Libertades.
2. Crecimiento Económico, Empleo y Competitividad.
3. Seguridad y Justicia.
4. Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción.
5. Gobernabilidad Democrática. (Pacto por México, Visión, p. 2).

Los acuerdos fueron producto de la coyuntura política posterior a la jornada electoral. Se instalaron las Cámaras del Congreso (diputados y senadores), el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) calificó como válida la elección, fue entonces que se reunieron los líderes del equipo de transición del presidente electo y los presidentes nacionales del PRI, del PAN y del PRD. Los partidos pequeños no fueron requeridos.

En estos encuentros se fueron presentando puntos comunes en la agenda pública. Finalmente fue firmado por los presidentes nacionales de los partidos, apoyados por “la asesoría técnica de Aurelio Nuño del equipo de transición del PRI, Juan Molinar del PAN, Carlos Navarrete del PRD y José Murat el anfitrión de los encuentros”¹⁶ entre otros políticos. Otros actores de izquierda como Andrés Manuel López Obrador se manifestó en contra del Pacto,¹⁷ por su parte el líder moral del PRD, Cuauhtémoc Cárdenas al inicio del sexenio de Peña Nieto señaló que el Pacto presentaba omisiones importantes y elementos anticonstitucionales.¹⁸

En el texto del Pacto por México se puede leer que los actores están dispuestos a un acuerdo: “integral, profundo y de largo plazo”. Para nosotros esto no se puede asegurar mientras no haya un compromiso legal-constitucional que obligue a las partes a cumplir, por el contrario, en cualquier momento se puede presentar una situación de ruptura entre los

¹⁶Sección ¿Cómo se logró?, *Pacto por México*, Recuperado de <http://pactopormexico.org/como/>, Consultado el 20 de mayo de 2013

¹⁷ Baranda, Antonio, “Descalifica AMLO Pacto por México”, *Reforma*, 14 de enero 2013. Recuperado de <http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx>, Consultado el 28 de mayo 2013.

¹⁸ Venegas, Daniel, “Tiene Pacto por México omisiones importantes: Cárdenas”, *Milenio*, 5 de diciembre de 2012, Recuperado de <http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/d1c39b71337b7ff62a8c3c4dd9a315f5d>, Consultado el 28 de mayo de 2013.

partidos, una crisis interna que rompa la disciplina legislativa y que algún partido político decida retirarse o amenazar con salirse. Sobre la idea de un acuerdo integral y equitativo,

El Pacto por México está integrado por 95 compromisos, algunos de ellos requieren reformas legales y otros no. De esos 95 compromisos 46 requieren para su implementación completa la aprobación de la Reforma Hacendaria. En ese sentido, si el gobierno logra cabildear dicha reforma, la mitad del camino aparentemente estaría libre de sobresaltos legislativos. Según el cronograma del acuerdo, esta reforma se presentará en el segundo semestre de 2013, una vez aprobada se comenzaría su implementación en el primer semestre de 2014 y terminaría la implementación en 2018.

De los 95 compromisos firmados en el Pacto por México, 62 de los 95 son reformas legales, es decir, los 33 restantes son políticas públicas que no necesitan aprobación en el Congreso, sino presupuesto. Las 62 reformas planteadas en el Pacto se contempla que sean aprobadas durante el periodo 2012-2015 de la LXII Legislatura, es decir, no se vislumbra la cooperación con los partidos de oposición más allá de la elección intermedia de 2015. La apuesta del PRI se enfoca entonces, en lograr mayoría de su partido y depender menos de los partidos de oposición. Revisando todo el Pacto, no hay reformas legales que se planteen en la LXIII Legislatura, dicho lo anterior, lo expresado por Peña Nieto, tiene razón de ser, el Pacto no sería de largo plazo.

Es interesante que la propuesta de gobierno de coalición no fuera desechada completamente por el Pacto por México, ya que el compromiso 87 contempla seguir la discusión de esa iniciativa presentada por el senador Manlio Fabio Beltrones en 2011. Si seguimos la idea de que las reformas del Pacto se aprobarían en la LXII Legislatura, la apuesta se enfocaría en dado caso de no lograr mayoría, en la posibilidad de construir o no, un gobierno de coalición a partir del inicio de la LXIII Legislatura.

Conscientes de la fragilidad del Pacto por México, se firmó una *Adéndum* entre los dirigentes de los partidos políticos, que incluye 11 compromisos adicionales, que refuerzan el compromiso del Poder Ejecutivo y los partidos de oposición para una competencia

política más equitativa. En específico se reforzó la cooperación en temas de limpieza de los procesos electorales y evitar el uso de los programas sociales con fines de atraer votos. El PAN amagó con abandonar el Pacto, por lo cual el *Adéndum* fue más que pertinente para liberar tensión. Guillermo Velasco opina acerca de la pérdida de credibilidad del Pacto por México:

Sin embargo, la credibilidad del Pacto se debilita a pesar de las maniobras de los operadores del presidente con los actores políticos y con los medios de comunicación para lograr un encuadre positivo de lo sucedido, pues ha quedado de manifiesto la burda utilización de programas sociales para beneficiar al partido en el gobierno, a través de toda una red de operadores electorales que, al amparo de las delegaciones federales de Sedesol, ha puesto en marcha una potente maquinaria para intentar carro completo en la siguiente jornada electoral.¹⁹

Ante la discrecionalidad del uso de los programas gubernamentales, y que esto pudiera poner en riesgo los compromisos de mediano plazo, el *Adéndum* refuerza el argumento que es necesario un Pacto Constitucional vinculante y no sólo un acuerdo basado en la disposición coyuntural de los actores políticos. Sobre la fragilidad del acuerdo, Carlos Elizondo Mayer-Serra opina lo siguiente: “El Pacto por México ha permitido que el sexenio arranque con gran vigor y optimismo. Sin embargo, en términos de uno de sus objetivos, el crecimiento, no va a ser fácil aterrizarlo para lograr detonar ese crecimiento mayor al 5% que se propone.”²⁰

El impacto del Pacto por México en las reformas

Veamos brevemente cómo se aprobaron reformas importantes en la primera Legislatura del nuevo sexenio. Cabe señalar que la Cámara de diputados se instaló el 1 de septiembre y el presidente Enrique Peña Nieto comenzó su gestión el 1 de diciembre, es decir, su partido, el PRI ya comenzaba a cabildear reformas que se le pudieran atribuir al presidente.

¹⁹ Velasco Barrera, Guillermo, “La credibilidad del Pacto por México”, *Reforma*, 26 de abril 2013, Recuperado de <http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx>, Consultado el 28 de mayo de 2013.

²⁰ Mayer-Serra, Carlos Elizondo, “¿Puede aterrizar el Pacto por México?”, *Nexos*, 1 de febrero 2013, Recuperado de <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2103111>, Consultado el 28 de mayo 2013.

La Reforma Laboral se aprobó en noviembre de 2012, con una clara relación entre el PRI y el PAN. Se aprobó con 361 votos²¹ a favor, entre los cuales fueron 211 del PRI, 113 del PAN, 27 del PVEM, así como los 10 de Nueva Alianza. En contra se sumaron 129 votos, 102 del PRD, 15 del PT y 12 de Movimiento Ciudadano. Se estableció una coalición ganadora que dejó fuera a toda la izquierda. Esta reforma fue previa al Pacto por México, esto explica la no participación del PRD.

Una segunda iniciativa importante se enfoca en la Reforma Educativa, aprobada el 19 de diciembre de 2012, la cual fue un logro gracias al Pacto por México entre los tres partidos grandes, PRI, PAN y PRD, aunque la votación del PRD no fue completa. Veamos los resultados: 423 votos a favor, 205 del PRI, 111 del PAN, 26 del PVEM, 10 de Nueva Alianza. Los partidos que votaron divididos fueron: PRD con 58 a favor, 23 en contra, 9 abstenciones y 12 ausentes. El PT votó 11 a favor, 3 en contra y 1 ausente. Movimiento Ciudadano, 2 a favor, 13 en contra, 1 abstención y 2 ausentes. Podemos ver que si bien, el Pacto por México integra a los tres partidos, existe una aparente fragilidad al interior del PRD. La relación más fuerte se orienta entre el PRI y el PAN. La suma ideal de los escaños del Pacto por México son: 212 del PRI + 113 del PAN + 100 del PRD, que da un total de 425, aunque la Reforma Educativa contó 374 votos de los 425 posibles.

La división legislativa del PRD fue una situación anunciada desde el principio de la Legislatura, sobre ello Jaime Sánchez Susarrey escribió lo siguiente: “De manera tal que no se puede hablar de un consenso, sino de un enfrentamiento cuyo desenlace es incierto. Puede conducir a una nueva ruptura en el PRD, en el mejor de los casos, o a la defenestración de su presidente, Jesús Zambrano, en el peor.”²² La realidad es que el PRD vota dividido a pesar de la palabra empeñada de su líder nacional en el Pacto.

²¹ Los datos fueron obtenidos de la sección: Votaciones y Gaceta Parlamentaria de la página de internet de la Cámara de diputados. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/Votaciones.htm> Consultado el 28 de mayo 2013.

²² Sánchez Susarrey, Jaime “Pacto por México”, *Reforma*, 8 de diciembre de 2012, Recuperado de <http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx>, Consultado el 28 de mayo 2013.

Otra reforma de gran trascendencia se enfoca en el Sector de las Telecomunicaciones, esta también fue un compromiso del Pacto por México. El proyecto después de cabildeado en Comisiones, fue presentado en el pleno y fue aprobada con los siguientes votos: 206 a favor del PRI, y 6 ausentes, del PAN 93 a favor y 20 ausentes, 27 a favor del PVEM y 1 ausente, y los 9 de Nueva Alianza. Los partidos divididos en la votación fueron: PRD con 68 a favor, 12 en contra, 2 abstenciones y 18 ausentes. El PT con 6 a favor, 4 en contra y 5 ausentes. El partido de izquierda que votó completamente en contra con sus 16 escaños, fue Movimiento Ciudadano. Lo que podemos notar, es que a pesar de que el PRD participa en el Pacto, sus legisladores no actúan de manera disciplinada, y esto podría aumentar el riesgo de que el PRD su divida aún más. Nuevamente la relación más fuerte se enfoca en el PRI y el PAN. La suma ideal de los escaños del Pacto por México es de 425 votos, la reforma de Telecomunicaciones obtuvo solo 367 votos.

Conclusiones

El sistema político mexicano se consolida en materia de alternancia política en todos los niveles de competencia, incluido el presidencial. El diseño del sistema de partidos genera un gobierno dividido, lo cual dificulta la aprobación de reformas importantes en el sistema político. Un efecto secundario es la baja eficiencia legislativa en torno a la aprobación de iniciativas en el Congreso. Esto ha sido producto por la falta de cooperación política y la ausencia de incentivos para integrar fórmulas ganadoras en el gobierno.

La tradición política aparentemente pretende mantener un diseño de mayoría que beneficia en las decisiones a los tres partidos políticos fuertes: PRI, PAN y PRD. No se vislumbra la intención de construir un sistema de consenso político constitucional como el gobierno de coalición, no obstante, el caso mexicano se encuentra en una etapa intermedia denominada Pacto por México, en el cual, los tres partidos mayoritarios cooperan con el presidente de la República. A pesar los logros en los primeros meses, no se puede asegurar que el Pacto sea duradero. El principal riesgo es la disciplina partidista en el PRD, el cual recurrentemente vota dividido.

La falta de mayorías absolutas para el partido en el gobierno fue un problema durante los 12 años del PAN, producto de la falta de habilidad del presidente y de la cerrazón del PRI a negociar. Esto se ha superado coyunturalmente en los primeros meses del gobierno de Enrique Peña Nieto por el Pacto, pero esto podría terminar en cualquier momento, porque dicho acuerdo no es de carácter constitucional-vinculante. La actuación del PRI con los partidos de oposición podría terminar abruptamente después de la LXII Legislatura, pues no hay reformas legales después de 2015. Ahora bien, nos preguntamos si el Pacto podrá llegar hasta el final de la Legislatura, sobre todo porque no queda claro qué ganan el PAN y el PRD cooperando con el presidente y todavía es muy temprano para evaluar el impacto global, aunque un aspecto importante es el costo social de algunas reformas, tal como ocurrió con las movilizaciones en torno a la Reforma Educativa.

Para ofrecer mayor estabilidad y garantizar gobernabilidad en el sistema político mexicano, el gobierno de coalición es una opción viable que podría revitalizar la cooperación y la eficiencia del Congreso, al compartir atribuciones entre Ejecutivo y Legislativo, aunque la consecuencia natural de este nuevo arreglo, sería modificar el estatus quo del presidencialismo mexicano. El gobierno de coalición no está exento de críticas y virtudes, pero podría ser una alternativa para aprobar reformas constitucionales sin el riesgo que un acuerdo como el Pacto por México termine en cualquier momento.

Bibliografía

Ai Camp, Roderic (2006), *Las élites del poder político en México*, XXI Editores, México.

Colomer, Joseph (2001), *Instituciones políticas*, Ariel, Madrid.

Daalder, Hans (2002), ¿Partidos negados, obviados o redundantes?: una crítica, en *Partidos políticos: viejos conceptos y nuevos retos*, en Montero, José Ramón y Ghunter, Richard (Eds), Trotta, Madrid.

Krehbiel, Keith (1992), *Information and Legislative Organization*, The University of Michigan Press.

Langston, Joy (2009), “Instituciones políticas y reclutamiento político en México”, *Foro Internacional*, vol. XLIX, núm. 2, abril-junio, Colegio de México, México.

Lanzaro, Jorge, (2001) “Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina”, en Lanzaro, Jorge (comp.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, CLACSO, Buenos Aires.

Lijphart, Arend, (2000), *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Ariel Ciencia Política, España.

Linz, Juan J. y Valenzuela, Arturo (1997) (Comps.), *Las crisis del presidencialismo I. Perspectivas comparadas*, Alianza, Madrid.

North, Douglas C. (1995) *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, FCE, México.

Nohlen, Dieter, (1998) *El presidencialismo renovado: instituciones y cambio político en América Latina*, Nueva sociedad, Venezuela.

Nolhen, Dieter y Fernández, Mario (Eds) (1991), *Presidencialismo versus parlamentarismo. América Latina*, Nueva Sociedad, Caracas.

Rendón Corona, Armando (1990), *La renovación de la clase política en México*, UAM, México.

Sartori, Giovanni (1994), *Ingeniería constitucional comparada*, FCE, México.

Shugart y Mainwaring (2002), *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Paidós, Argentina.

Strom, Kaare (1990) “A Behavioral Theory of Competitive Parties”, en *American Journal of Political Science*, University of Texas Press, Houston, Vol. 34, Núm. 2.

Referencias periodísticas

Portada, “Claman a una voz intelectuales y miembros de AN, PRI, y PRD: Coalición ya”, *Reforma*, 10 octubre de 2011, sección primera/Portada.

Aziz Nassif, Alberto, ¿Vivir fuera del Pacto?, *El Universal*, 30 de abril de 2013, Recuperado de <http://www.eluniversalmas.com.mx/editoriales/2013/04/64264.php>, Consultado el día 28 de mayo de 2013.

Baranda, Antonio, “Descalifica AMLO Pacto por México”, *Reforma*, 14 de enero 2013. Recuperado de <http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx>, Consultado el día 28 de mayo 2013.

Córdova, Arnaldo, “Pacto sobre pacto”, *La Jornada*, 19 de mayo de 2013, Recuperado de http://www.jornada.unam.mx/archivo_opinion/autor/front/10/36968/y/Pacto-por-Mxico, Consultado el día 28 de mayo de 2013.

Documento, “El Pacto por México se desgasta”, Recuperado de <http://www.parametria.com.mx/DetalleEstudio.php?E=4523>, Consultado el 28 de mayo 2013.

Mayer-Serra, Carlos Elizondo, “¿Puede aterrizar el Pacto por México?”, *Nexos en internet*, 1 febrero 2013, Recuperado de <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2103111>, Consultado el día 28 de mayo 2013

Nota, “El Pacto por México no será permanente: Peña”, *El Informador*, 22 de mayo de 2013, Recuperado de <http://www.informador.com.mx/mexico/2013/459614/6/el-pacto-por-mexico-no-sera-permanente-pena.htm>, Consultado el día 28 de mayo 2013.

Pacto por México, Sección ¿Cómo se logró? Recuperado de <http://pactopormexico.org/como/>, Consultado el 20 de mayo de 2013.

Rodríguez Araujo, Octavio, “El Pacto y las elecciones”, *La Jornada*, 16 de mayo de 2013. Recuperado de http://www.jornada.unam.mx/archivo_opinion/autor/front/58/36945/y/Pacto-por-Mxico, Consultado el día 28 de mayo 2013.

Sánchez Susarrey, Jaime “Pacto por México”, *Reforma*, 8 de diciembre de 2012, Recuperado de <http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx>, Consultado el día 28 de mayo 2013.

Shabot, Ezra, “Pacto y Elecciones”, *El Universal*, 25 de febrero de 2013, Recuperado de <http://www.eluniversalmas.com.mx/editoriales/2013/02/63181.php>, Consultado el día 28 de mayo de 2013.

Valdés Ugalde, Francisco, “La izquierda y el Pacto”, *El Universal*, 21 de abril de 2013, Recuperado de <http://www.eluniversalmas.com.mx/editoriales/2013/04/64119.php>, Consultado el día 28 de mayo de 2013.

Velasco Barrera, Guillermo, “La credibilidad del Pacto por México”, *Reforma*, 26 de abril 2013, Recuperado de <http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx>, Consultado el día 28 de mayo de 2013.

Venegas, Daniel, “Tiene Pacto por México omisiones importantes: Cárdenas”, *Milenio*, 5 de diciembre de 2012, Recuperado de <http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/d1c39b71337bff62a8c3c4dd9a315f5d>, Consultado el 28 de mayo de 2013.

Votaciones y Gaceta Parlamentaria de la página de internet de la Cámara de diputados. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/Votaciones.htm> Consultado el día 28 de mayo 2013.